

学校代码　10459
学号或申请号　201011090016
密　　级

鄭州大学

博士学位论文

北宋官僚权力制约机制研究

作者姓名：王志立
导师姓名：安国楼
学科门类：中国史
专业名称：专门史
培养院系：历史学院
完成时间：2014年5月

学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师的指导下，独立进行研究所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的科研成果。对本文的研究作出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本声明的法律责任由本人承担。

学位论文作者：王志文　　　　日期：2014 年 5 月 19 日

学位论文使用授权声明

本人在导师指导下完成的论文及相关的职务作品，知识产权归属郑州大学。根据郑州大学有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留或向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅和借阅；本人授权郑州大学可以将本学位论文的全部或部分编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或者其他复制手段保存论文和汇编本学位论文。本人离校后发表、使用学位论文或与该学位论文直接相关的学术论文或成果时，第一署名单位仍然为郑州大学。保密论文在解密后应遵守此规定。

学位论文作者：王志文　　　　日期：2014 年 5 月 19 日

A dissertation submitted to

Zhengzhou University

for the degree of doctor

Research on the Bureaucratic Power in Northern Song Dynasty

By Zhili Wang

Supervisor: Prof. Guolou An

Special History of China

School of History

May, 2014

摘　要

官僚权力的制约，是人类社会政治生活中的永恒话题。对于中国古代传统官僚政治权力，历代王朝都不曾放松过管束和制约。后周殿前都点检赵匡胤“恃武立国”之后，前朝外戚篡权、宦官干政问题使他心有余悸，权力失控、武人擅权问题更让他坐寝难安。因此，赵氏在废周立宋之后，汲纳唐末藩镇割据、五代政权混乱的历史教训，秉持“重文抑武”的执政理念，紧握政治权柄，慎行其事，在以伦理纲常、祖制家训约束皇权的同时，设“两府三司”以分宰相之权，采用“化整为零”的权力制约方式，以避免官僚权力的过度集中，从而形成威胁皇权之政治势力。同时，建立和完善各项官僚权力监督制度，厉行权力制约，加强对官僚权力的制度性防范，以避免官僚权力的滥用。北宋官僚权力制约机制堪称完善。一方面，权力配置比较完善，基本形成了“上下相维、轻重相制”的政治权力格局；另一方面，官僚权力运行方式十分严密，各个运行环节互相牵制，互相制约。确保了赵氏江山承续三百年之久。

权力一旦失去制约就会导致权力滥用，权力离开监督亦会滋生腐败。以此考量，北宋围绕赵氏皇权这个中心，形成了以“两府三司”为核心的权力中枢和层层递推的地方权力架构。官僚权力触须伸到了政权所控区域的各个角落，从而构成了一个纵横交错、彼此制衡的权力网络系统。北宋官僚权力的监督制约，是通过权力的具体运行而得以体现的。

论文共分六章探讨北宋官僚权力制约机制这一主题。第一章以北宋官僚权力制约机制产生的背景为起点，渐次拓开论述。北宋官僚权力制约机制的形成，是诸多复杂因素媾和、互推共助的产物，是历史演进、时代发展的必然结果。具体来说，北宋官僚权力的制约机制源于：唐末五代政治乱象之教训的汲纳，执政实践中政治发展的现实考量，以及革除前朝官制弊端的客观需要。

论文的第二章为北宋官僚制约机制的历史变迁。全面梳理了北宋以前官僚制度的发展变化、形成特点和运行方式。与前朝相比，北宋官僚权力制约机制

在机构设置上，中枢权力机构作了重大调整，形成了皇帝、宰执、台谏的“中枢权力大三角”；地方权力架构则罢除支郡，实行路府州县的行政建制；在监督机构中，中央设置职掌“纠察官邪，肃正纲纪”的台谏机构，地方配置监司、通判等，专司监督之责。同时，完善和制定了多项政治制度，以制约官僚权力，如规范官吏的选拔和任用制度；实行官、职差遣分授制度；调适官员升陟、降黜制度；完善官员考课、监察制度等。在北宋官僚权力运行方面，更加重视官吏任免，推行考课之举，创制磨勘之法，更加突出“任、免、考”关键环节。

论文的第三、四、五章是论述的重点，分别从北宋中央官僚权力层面、中央与地方官僚权力层面以及地方官僚权力层面三方面，论证北宋官僚权力制约机制的构成。在中央官僚权力的制约上，通过儒家伦理教化、史官留青约束、宰辅之谏限制等制约皇权；内朝则加强了对宦官、宗室及外戚的权力防范，以免内朝权力极度膨胀而危及皇权；外朝则通过分割宰相权限、防止宰相擅权，削弱重将权力、谨防武人谋反，完善监察制度、防朝官乱权，推行科举制度、收回取士之权等方面来约束朝官权力。在中央对地方官僚权力的制约上，通过分割地方官僚的行政权，收回地方官僚的财政权，加强对地方官僚权力的监察、通过伦理道德的约束等方面进行限制，防止地方官僚乱权现象的发生。就地方官僚权力制约而言，论文则通过地方官与吏胥的关系进行论述，北宋时期的地方官与吏胥，更多地是通过在合作中互相制衡来实现权力制约的。此外，地方属民聚众抗争，对地方官僚权力也具有一定的制约作用。

论文的第六章是对北宋官僚权力制约机制的评价与启示。不可否认，北宋官僚权力的制约机制是有两面性的：一是借鉴古法而创设新制，具有一定的历史进步性；二是官僚机构设置叠床架屋，导致事权受阻，效率低下，其时代的局限性也显而易见。其借鉴价值和启示意义在于：一方面，官僚权力的制约是政治社会发展的永恒话题，是维护社会秩序的需要，更是推动人类社会和谐发展的需要；另一方面，权力制约以权力界限为前提要素，以制度制约为根本途径，以伦理制约为文化诉求，限制与激励却是权力制约中的平衡器。

结语部分从“事为防，曲为之制”治国体系的形成、“变家为国”的祖宗之

法的确立、“皇帝与士大夫共治天下”文官集团的建立三方面对北宋官僚权力制约机制进行了概括和总结。

关键词：北宋；官僚权力；权力运行；制约机制

Abstract

Zhao kuangyin, the all point inspection before the house of the Northern Song Dynasty, who builds the Country by military force, was concerned with former consorts' usurper and eunuch's interference in domestic affairs, he sat and slept at ease because power was abused in army's hands and consequently out of control. As the old saying goes," Taking history as a mirror, we can learn what rises and what falls". After he destroyed Zhou and built the Song dynasty, He took warnings from the falling of Sui and Tang and the political chaos in Five Dynasties. Uphold the ruling ideology as emphasis on culture other than the force, clench his power, and use it carefully which means he would constraint imperial power by ethics laws and genitor system, Segment the prime minister's operations to avoid excessive concentration of bureaucratic power. Meanwhile, he Strengthened the prevention and enforcement of power restriction system, which avoid the abuse of bureaucratic power. The configuration and operation of Song's bureaucratic power, roughly formed a "Maintaining between the up and the down, restricting between the important and the unimportant" power pattern, which made sure Song lasts for Hundreds of years.

If power goes out of control it'll be abused, and if it's out of supervision it'll leads to corruption. Take this into consideration, the Northern Song dynasty build the local power frame called "liangfusansi" as its power core around Zhao kuangyin's imperial power. Thus, the bureaucratic power of Song reached every corner the political power controlled, creating a criss-cross power network system that balances each other. The bureaucratic power of Northern Song dynasty needs to be constrained by supervision, but to be realized through power's actual operation. Therefore, the operation of Northern Song dynasty bureaucratic power is like a red line running through the thesis writing.

If you wanted to see a scene, you needed to explore its source. This dissertation was divided into six parts to discuss the theme of bureaucrat restriction of powers

mechanism in Northern Song dynasty. At first, we chose the background of bureaucrat restriction of powers mechanism in Northern Song dynasty as starting-point to carry out the full text. The form of bureaucrat restriction of powers mechanism in Northern Song dynasty was the interaction with many factors. It was also the inexorable outcome of historical evolution and the development of times. Specifically, bureaucrat restriction of powers mechanism in Northern Song dynasty was born from three points:learning something from political chaos of the late Tang Dynasty and the Five Dynasties, considering the reality of political development in taking office, the external needs of abolishing the disadvantages of bureaucratic system in former dynasty.

The second part is a generality about bureaucrat restriction mechanism of Northern Song dynasty. The second chapter is the historical vicissitudes of bureaucratic control mechanism of the Northern Song Dynasty. Tease out the development of the bureaucracy system features and operation mode before the Northern Song Dynasty in this chanpter.Compared to the former dynasty in institution setting, bureaucrat restriction of power mechanism of Northern Song dynasty made great adjustment in the main organ of power, which formed "the huge triangle of the main organ of power", namely, emperor, prime minister, Taijian. The local power structure removes branch prefecture and carried out the administration organization system of mansion, the states and counties. The supervisory organization center installed Taijian institution, which owned power of "picket officer of evil, redress social order and law", besides, the local set supervision department, local magistrate, Vice-Prefect and so on to perform their responsibility of supervision. Bureaucrat restriction of powers mechanism of Northern Song dynasty showed outstanding features contained standard system of selecting and appointing government officials, implemented officials dispatch and granted respectively system, adjust promotion and recall officers system, perfected investigation and regulatory system and so on. Bureaucrat power operation of Northern Song dynasty paid attention to appoint and dismiss of government officials, carried out measure of examination, created the method of sharpen and prospect, highlighted the content of "appointment, recall and

examination".

The other three parts of this thesis will discuss the form of bureaucrat power restraint mechanism of Northern Song Dynasty from the following three aspects, central bureaucrat power, central and local bureaucrat power and local bureaucrat power. In the controlling of the center bureaucratic power, restricting the imperial power by using the Confucian ethics education, official historian record about previous cases, expostulation of prime minister's to limit; The inner court strengthens the prevention against eunuch, clan and relatives power, lest the extreme expansion inner court power restraining the imperial power; The outer court took actions of breaking up the power of prime ministers ,preventing prime ministers arrogating authority, weakening the heavy power, beware of heavy military rebellion, perfecting the supervision system, beware of anti-imperial officials scrambling right, electing of imperial examination system, recapturing the right of civil official to restraint local power, in order to running the imperial power. In the controlling of the center bureaucratic power to local bureaucratic power, discussed the ways by dividing the local bureaucratic administrative power, recovering the financial power of local bureaucracy, strengthening the supervision to local bureaucratic power and restraining by ethics and morality. But in the controlling of the local bureaucratic power, local officials and minor officials had interaction,also balance each other, and that ordinary people joined together to resist is also a constraint factor , which can effectively avoid the local officials abusing power.

The last part is the evaluation and enlightenment. Undeniably, the Northern Song Dynasty bureaucratic power restriction mechanism is reversible:drawing on the ancient law to create the new system, having some historical progress; The efficiency is low because of the obstruction of using power, having the limitations of the times inevitably. The reference value and enlightenment significance is, on the one hand, the restriction of power is the eternal topic of political democracy development, that we should always keep in mind; On the other hand, restricting power treats power limits as the key premise, the system controlling as the fundamental approach, and the

ethical constraints as the cultural appeal, while restriction and incentive are the balancer of the restriction of power.

Based on the former part, the conclusion analyzed and summarized the bureaucratic control mechanism of the Northern Song Dynasty from three aspects as the formation of governing system, the establishment of the ancestral method and the establishment of civil official group.

Key words：Northern Song dynasty；Bureaucratic power；Power operation ；Restriction mechanism

目　　录

绪　论

第一节　选题缘起及意义

一　选题缘起

对于官僚政治权力，中国历代王朝大都不曾放松管束和制约。早在西周初年，周公旦已对掌权者提出了“人无于水鉴，当于民鉴”[①]的告诫，他提醒统治者，要关心民众的疾苦，重视民众的呼声，要以民众的喜怒为好恶，以民心向背为政权安危的标尺。周公之后，随着春秋战国官僚政体的建立，官僚权力及权力制约问题的重要性日益受到各诸侯国家的重视，应时而生的诸子百家理论对权力制约问题多有涉及。法家从“人性自利”的观点出发，强调君主运用“法”、“术”相结合的手段控制驾驭百官臣下；儒家相信人性中的善端，相信人的道德自觉和内心的自我约束，提出以道德的力量实现对当权者的规制；道家则以“天道”为依据，对政治权力的是与非、善与恶加以评说，要求统治者“则天而行”，“无为而治”……诸子理论各成一家，亦各有所偏，秦汉帝国建立以后，各家理论在相互对立和攻计之后走向了融合，两千年帝制政治，‘孺、法、道、墨各家学说相互补充，共同参与了王朝“治道”的设计与谋划，在权力制约机制建设中，我们可以清晰地看到各家理论的影响。考察秦汉以后的中国传统政治，权力制约建制覆盖了权力组织、权力运行、权力评价、权力问责各个方面，道德约束、制度规范、权术制约在这一系列环节的全面展开。例如，历代选官，首重“德行”标准；官员在任须恪守“官滚”　，并有“清议”加以褒贬品评，这一切对权力形成了有效的道德制约。在道德手段之外，制度化的控权措施亦十分详备。例如，在职官选任上，历代都强调严格标准、严格权限、严格程序：秦汉有察举制，魏晋有九品中正制，隋唐以后有科举制。为保证官吏在任勤政，历代王朝又有严明的考课制度：秦汉有“上计”制、部门考课制，唐有“四善二十七最”之法，宋有磨勘制，明清有京察大计之法。为了随时发现和纠举官员违失犯罪，秦汉以后，规范化、系统化的监察制度建立起来，台谏并立，百官公卿，大政小情，无所不察，无所不纠。在以上正式的国家制度之外，古代

① (清)孙星衍：《尚书今古文注疏》，陈抗、盛冬铃点校，北京：中华书局，1986 年，第 381 页。

一些时期又将“权术”手段运用于权力监控，行使“特务政治”，官员的一言一行，都被纳入监督视野。所以说，在中国传统官僚政治中，官员们受到了来自制度与非制度方面的多层制约，甚至尊贵为皇帝者，他的意志也时时受到各方力量的牵制和左右，不能为所欲为。历史上有关宋太祖畏惧史官，明神宗无奈于御史等记载都是明证。广泛而多样化的制约方式下，中国历史上产生了大量的循官廉吏，他们秉持儒家君子之风，为官一任，造福一方，为江山社稷和民众安宁尽心操劳，青史留名。但是，翻阅史书，在清官循吏令人荡气回肠的史实背后，我们又可以看到太多贪官庸吏的误国殃民之举，历代奸臣弄权、贪污纳贿、蠢政厉民者充斥官场，贪庸怠惰之间，这些王朝的“护卫者” 转而成为王朝的“掘墓人”，葬送了江山社稷的前程。传统官僚政治中的权力制约机制为什么会失效？问题的关键，在于权力制约机制自身以及该机制所赖以建立的制度基础。从整体上看，中国传统政治中的权力制约机制呈现封闭的、自上而下的线性模式：权力制约排除了任何外来力量的参与，它是一种“体制内”的自我检视，是单一性的“自体监督”模式；不仅如此，在这一制约系统内部，制约者与被制约者之间是一种不可循环、不可逆转的单向关系。作为权力制约唯一动力源的皇帝，高居权力金字塔顶端，受到制度化约束是有限的。这样一种缺乏“异体”参与的自上而下的制约机制，造成了制约动力的不足和理性的缺乏，也造成了某些权力环节的虚监、漏监，最终形成一个政治协调成本变大，整体行政效能低下，难以有效运转的“死系统” 。这也正是进行传统官僚权力制约机制研究的缘由所在。

北宋承乱世而达文治，“重文抑武”可谓传统官僚体制结构中的一大特色。综观两宋时期的政治发展状况，很明显地看出，北宋和南宋时期的政治差别很大，具有大不相同的政治面貌。北宋时期，自公元 960 年到 1127 年，共约 170 年之久，先后经历九个皇帝。北宋时期的政治特色很明显：“重文抑武”、“皇帝与士大夫共治天下”、“上下相维、轻重相制”。北宋时期，政治上不论如何变化，都动摇不了中央集权的稳固统治，国家的各项制度的实施都是比较好的。太祖始革五代之弊，创立法度。太宗克绍前列，纪纲益明。真宗承两朝太平之基，谨守成宪。到了仁宗时期，“朝廷法严令具，无所不有”[①]。北宋王朝“持武立国”的特殊性，使宋太祖为了避免五代以来的教训，进行了比较大的官制改革，尤其是制约机制的设计，经过太宗朝和真宗朝的不断完善更是相当

① 李焘：《续资治通鉴长编》卷一四三，庆历三年九月丙戌，北京：中华书局，1979 年，第 3455 页。

完备。

从总体状况来看，宋朝摆脱了封闭的世族体制背景的宋代官僚选任制度，与前朝相比，无疑是更为开放了，并且形成了更为精密的运作程序，以其独特政治方式对官僚权力进行着制约，其设官分职相互维系，权力运行互相牵制，对于缓解政治冲突，维护统治地位而言，无疑是成功的。但就其致力的重点以及达到的行政效率来看，却呈显出保守拘谨的态势，这给我们遗留下一系列值得深思的问题。所以，北宋官僚权力制约机制既是中国历代王朝权力制约的缩影，又具有其典型的时代特征。对北宋官僚权力制约机制进行深入研究，不仅必要的，而且是必需的。

二　选题意义

任何学术研究，均要有明确的价值指向，否则任何精妙之论亦与社会进步毫无助益，只能是远离社会的片言碎语，难以引起社会各界的共鸣而达成某种共识。就中国古代官制问题研究而言，历经“蹉跎岁月”而渐成显学，其意正在于此。

在中国古代政治史的研究领域中，政治制度史的研究不仅历史悠久，而且始终是学术界关注的热点之一。古代传统政治制度表面上看似与现代生活无直接关系，实质上却有其不容忽视的历史价值，正所谓“鉴往知今”，了解传统官僚政治体制的利弊得失，当更容易掌握当代政治未来的发展方向。

中国古代传统官制是古代历史国家的阶级本质、国家的结构和组织管理方式的重要组成部分，亦是中国政治制度史的核心内容。对职官制度的研究，历来都受到专家学者的高度关注，渐已经成为热点问题。姜亮夫指出：“古文献整理与研究的水平，很大程度上取决于对名物制度认识的水平。而职官制度又是名物制度中的重要内容，它渗透在有关古代政治、经济、文化甚至社会生活的大量文字记录之中。官制的研究不仅可提高人们的古文献阅读能力，提高古籍整理水平，而且还有助于考证史实。”[①] 钱穆也谈到研究古代官制的重要性。研究中国历史绝不该忽略中国传统政治，因为政治乃是文化体系中要目。在史学里，制度本属一项专门学问。要研究某朝某代的庞杂制度，官制是最值得研究的内容之一。邓广铭把职官、年代、地理和目录学作为治史的“四把钥匙”，而职官位居其首，足见官制研究在史学研究中的显性价值和重要地位。

① 龚延明：《官制研究的文献学意义》，《浙江大学学报》（人文社会科学版）2002 年第 5 期，第 5 页。

宋朝是中国历史上一个重要的朝代。其官僚政治制度的改革和完善程度超出历代王朝时期，官僚政治权力运作过程和经验教训非常值得去总结和借鉴。宋代的官僚政治制度发展，既继承了隋唐五代以来优良旧制的基础，又应时代发展的需求而创新出许现实客观需要的官僚政治制度，结束历史藩镇割据、政权分裂、政局不稳的历史乱局，修养了百姓生息，发展了商品经济，促进了宋代政治、经济和文化的繁荣发展。其中许多精辟之论、典章之法又被元、明、清等后世王朝所承袭，产生了深远的影响，在中国古代官僚政治发展的历史长河中具有承上启下的划时代的意义。因此，严复评价宋代说："中国所以成为今日现象者，为善为恶姑不具论，而为宋人之所造就，什八九可断言也。"[①]陈寅恪也认为："华夏民族之文化，历数千载之演进，造极于赵宋之世。后渐衰微，终必复振。由是言之，宋代之史事，乃今日所亟应致力者。"[②] 他们对宋朝历史文化异乎寻常的重视，无疑是发人深思的。

中国学者如此，外国学者也这样认为，英国李约瑟就提出宋代是中国历史上文艺复兴和经济革命的时代的观点。这也说明了宋朝在中国历史中的特殊性和重要性。宋代官僚政治制度的研究之所以有其不可忽视的价值，是因为制度史本身就是断代史的重要环节，宋代官僚政治的探讨也成为政治制度史研究者的重要研究课题。由于宋代官僚制度素称繁杂，加之史料宋代杂乱繁多，官制文献阅读十分枯燥无味，长令研究者感到困难，曾有对宋代官制"不学懂不得，学了记不得"的评价。正因如此，以宋代官僚政治为研究对象也就更具有价值和意义了。

第二节　概念界定

中国古代职官制度是中国古代政治制度的重要组成部分。"官"并不是从来就有的，在人类历史上有相当长的时期是没有"官"的。"官"以及与之相适应的"官制"随着国家的出现才逐渐产生。中国国家的产生，开始于夏代，而职官的设置也是随着国家的产生才出现的。从夏代开始，中国古代的职官，历代建置不同，其间因袭变革、增加减少，情况十分复杂，内容非常丰富。中国古代职官制度经过几千年的发展，逐步形成了一整套沿革清晰、体系完整的职官制度。为了研究需要，这里要区分几个重要概念。

① 王栻：《严复集》（第三册），北京：中华书局，1986 年，第 668 页。
② 陈寅恪：《金明馆丛稿》（第二册），北京：生活·读书·新知三联书社，2001 年，第 245 页。

所谓的“官”，又称“吏”。秦以前，“吏”是大小官员的通称，公卿称吏，官府低级办事人员也称吏，秦汉以后，官、吏的界限逐渐区分。“官”主要指各部门长官或有品级的官员。“吏”，则主要指低级办事人员及各种差役。但出于习惯，“官吏”仍为以后历朝对大小官员的统称。官吏在历史上有着十分重要的地位和作用，正如马克思在《拉萨尔》一文中所指出的：“要知道，政府当局的存在正是通过它的官员、军队、行政机关、法官表现出来的。如果撤开政府当局的这个肉体，它就只不过是一个影子，一个想象，一个虚名。”[①]中国古代的政治家、思想家所阐述的“徒法不足以自行”、“明主治吏不治民”[②]，“其人存，则其政举；其人亡，则其政息。”[③]等，也都表达了官吏在立政、执法、治民中的重要性。

“官僚”一词是官吏的泛称。《国语》中记载：“今吾子之教官僚，曰陷而后恭，道将何为。”[④]这里的官僚是指官与僚属的统称。官僚在古代有时也指地位较高的官吏。如《三国志》中记载：“至于今日，官寮多阙，虽有大臣，复不信任，如此天地焉得无变？”[⑤]《易》中记载：“百官以治，万民以察。”[⑥]即担任国家或政府职务的人员。所以，官僚在古代主要泛指官员与僚属的统称。

“职官”是指在国家机构中担任一定职务的官吏，包括职官的名称、职权范围和品级地位等方面的内容。这个词一般特指中国古代的官职设置制度。古代官职一般有两种功能，一是指实际行政职能，二是指代表官僚的品位高下。秦汉以降，历代品位性等级的形态、来源，品位性官职的数量、类别纷繁复杂并且因时而异，其每一细微变化都可以折射出相关政治变迁，解析其中的原因可以显示出中国古代政治体制的一些重要特点。而中国古代官僚相关制度资料浩如烟海，商周的典谟训诰，秦汉的制诏程课，隋唐的律令格式，宋代的编敕指挥和条法事实，明清律例，以及散见于各类史书的有关论述，都是中国古代官僚的行为规则。

“官制”一词是职官制度的简称，主要包括国家机关，职官设置与官吏管理制度的发展与演变。官制是政权机构的一个重要组织制度。它关系到这个政权

① 《马克思恩格斯全集》(第 6 卷)，北京：人民出版社，1961 年，第 320 页。
② （清）王先慎撰：《韩非子集解》,《新编诸子集成》本，钟哲点校，北京：中华书局，1998 年。
③ 吕友仁整理：《礼记正义》，上海：上海古籍出版社，2010 年，第 2012 页。
④ 徐元诰：《国语集解》，北京：中华书局，2002 年。
⑤ （晋）陈寿撰：《三国志》卷五二《吴书·步骘传》,（宋）裴松之注，北京：中华书局，1982 年，第 1239 页。
⑥ （清）阮元校刻：《周易正义》，北京：中华书局，1980 年。

的盛衰，关系到当时社会的安定或动荡，关系到当时人民的生活；它对研究通史、政治史、经济史、思想史、民族史等有重要意义。中国的官制，由来已久。大约自原始社会进入奴隶社会，出现了阶级，形成了国家，建立了政权，逐渐构成了一套职官制度。在中国的奴隶社会，已有一套维护奴隶主专政的职官制度，即《周礼》所谓"体国经野，设官分职"。到了封建社会，尤其是秦统一后的各代，逐渐形成完备的封建职官制度。由封建社会进入半殖民地半封建社会，也有一套适应当时政治形势、阶级关系、经济情况的职官制度。

中国古代官制，无论是奴隶社会，还是封建社会如汉、唐那样的地方分权时代，或明清那样的高度中央集权时代，虽然都没有改变皇帝的专制性质，但是历代王朝对官僚权力的制约都是很重视的。所以，官僚权力制约又体现着几个具体特点：

（一）体现着官与民的对立。古代官制的制定是自上而下，无法反映广大民众的意愿和要求。在制度实行过程中，尽管属民是官僚权力作用的对象，但是属民无任何政治权利可言，官员选拔任用基本不受属民的管理和监察。但是，属民中的豪门大姓、乡绅势力是不能忽视的官僚制约力量，尤其是属民的集体反抗，对地方官吏滥用权力有很大程度的影响。

（二）官为君设，即官替君治民。"秦兼并天下，建皇帝之号，立百官之职"[①]开创了皇帝专制集权下的官僚政治格局．随之，"丞相诸大臣皆受成事，倚辨于上"[②]，便成为封建社会中为官者的不变信条。"人治"理念深入人心，许多情况下起决定作用的不是制度，而是帝王或上司的个人意志。所以，每当"君明相贤"之世，其政必举；而当君昏臣庸之时，其政必乱。

（三）错综复杂的牵制关系。古代官制从帝王的专制统治需要出发，总是无限制地强化牵制关系。自秦汉起，在皇帝之下形成了丞相总政务、太尉主兵事、御史大夫掌监察的三权并立格局。魏晋至唐宋，则是三省并存，被视为古代最佳的权力制约机制。与制约机制相关联，设官分职的变化呈现独特的趋势：一是朝廷设官始终存在着一个由内官向外官转换的趋势；二是地方设官往往由派出的监察官转换定型为郡、县之上的最高行政长官，其中反映的是皇帝对臣属的防范心理。顾炎武曾入木三分地说，历代一些制度用以"防奸究的占十分

① （汉）班固：《汉书》卷一九上《百官公卿表第七上》，（唐）颜师古注，北京：中华书局，1962 版，第 722 页。

② （汉）司马迁：《史记》卷六《秦始皇本纪第六》，北京：中华书局，1982 年，第 258 页。

之二三，用以牵制官员、限制其办事主动性的倒占十分之七八”[1]。三是官僚臣属为了江山社稷和个人既得利益，都努力在一定程度上约束皇权。这大约可反映官僚制约的范围一定程度上涉及到对皇权的约束。

（四）吏胥特权。“官无封建而吏有封建”[2]。历朝设官，皆有吏胥。吏胥长期混迹官场，深谙官场内幕， 老于世故，往往阳奉阴违，欺上瞒下，左右官长，招摇纳贿，草菅人命。这是古代吏治中存在的一大积弊，虽然不会直接威胁皇权，但依然是官僚权力制约机制不可或缺的内容。

从上述中国古代官制的基本特征我们可以看出，对宋代官僚权力的研究仅仅从官僚政治权力概念、权力组织、权力运行、权力制约和权力问责等现代政治理论要素去分析是不够的，历史学的研究还应力求还原历史的真实面貌，只有如此才能更全面地认识和了解历史。所以，对北宋官僚权力制约机制的研究，既要研究官僚权力机构制约、权力制度制约、权力道德制约和权力运行方式制约等主要内容，还要研究北宋官与吏胥的制约关系，属民与官僚权力的制约关系。因为，吏胥是官僚权力主体的重要组成部分，而属民又是官僚权力作用的对象，与官僚权力制约有着不可分割的关系。

第三节　学术史回顾

从时间延续看，北宋承续一百六十余年，仅为中国历史演进长河中的瞬间，但基于政治、经济等借鉴价值因素考量，学术界给予了高度重视。大约在二十世纪三十年代，学术界就出现了相对独立的宋史官制研究领域。张荫麟、聂崇岐等资深学者可谓这一领域的早期代表。以此为端，该领域研究成果可谓灿若星河，研究成果亦是硕果累累。下面对宋代官制的研究成果进行梳理。

一　关于北宋官僚政治制度的研究

所谓政治权力即政治主体对一定政治客体的制约能力，是权力在政治领域中的特殊表现，体现在政治主体为实现某种利益或原则的实际政治过程之中。因而研究北宋官僚政权制约离不开其官僚机构及官制的研究。邓广铭著《宋史.职官志考正》[3]堪称上世纪三十年代具有里程碑意义的佳品，该书对《宋史》卷

① （清）顾炎武：《日知录集释》，黄汝成集释，上海：上海古籍出版社，2006 年。
② （宋）叶适：《叶适集・水心别集》，刘公纯等点校，北京：中华书局，1961 年，第 808 页。
③ 邓广铭：《邓广铭全集》（第十一卷），石家庄：河北教育出版社，2005 年。

161 至卷 172 的《职官志》做了极周全详备，也极精审谛当的补正，对宋代职官制度研究有重大价值；龚延明著《宋代官制辞典》[①]，不仅对两宋的官署、官吏名称，而且对职官术语、典故，都作了详尽的释解，这对宋代官制考查有很高的实用价值；祝丰年、祝小惠合著《宋代官吏制度》[②]从人事条制与管理、机构编制、科举制度、录用制度、任免差遣管理、考核监察与奖惩等方面做了详尽梳理，显然对全面了解宋代官吏制度是颇有助益的。贾玉英著《唐宋时期中央政治制度变迁史》[③]是近年来很有影响的研究成果。作者对唐宋时期中央政治体制变迁采用了比较的视角进行整体研究，打破了官僚制度多集中在唐朝、五代或宋朝的断代史研究，这也与唐宋时期中央政治变迁在中国古代政治体制发展史上承上启下的重要地位相联系的。不仅如此，《宋代职官简称别名汇释选》[④]、《宋代官制探微》[⑤]、《宋代乡原体例与地方官府运作》[⑥]、《人浮政滥的宋代官制》[⑦]、《家族主义对宋代官制的影响》、《从宋代官制考证柳永的生平仕履》[⑧]等数篇论文或借鉴现代研究方法，或选择新颖视角也对宋代官制作了比较全面的分析。此外，关履权著《两宋史论》[⑨]、张其凡著《宋初政治探研》[⑩]、张邦炜著《宋代政治文化史论》[11]、林文勋、谷更有合著《唐宋乡村社会力量与基层控制》[12]等论著亦精彩论述到宋代官制的议题。论著与论文的汇集，构成了一幅透视宋代官制的全境图。

二　关于北宋官僚权力间关系的研究

北宋官僚政治权力系统纵向而论，分为中央政治权力系统和地方政治权力系统；横向而言，北宋官僚政治权力大致可以分为行政权、军事权、财政权和司法权等。各项政治权力间彼此是怎样的关系？总体来说，权力系统之间是相互制约、彼此制衡的，北宋政治权力系统亦莫能外。张其凡著《宋代史》[13]重点

① 龚延明：《宋代官制辞典》，北京：中华书局，1997 年。
② 祝丰年、祝小惠：《宋代官吏制度》，北京：中国社会出版社，2007 年。
③ 贾玉英：《唐宋时期中央政治制度变迁史》，北京：人民出版社，2012 年。
④ 龚延明：《宋代职官简称别名汇释选》，《杭州大学学报》1987 年第 3 期。
⑤ 林天蔚：《宋代官制探微》，《宋史研究集》（第九輯），中华丛书编审委员会，1977 年。
⑥ 包伟民、傅俊：《 宋代乡原体例与地方官府运作》，《浙江大学学报》2008 年第 3 期。
⑦ 吴以宁：《人浮政滥的宋代官制》，《史学集刊》1995 年第 2 期。
⑧ 吴熊和：《从宋代官制考证柳永的生平仕履》，《文学评论》1987 年第 3 期。
⑨ 关履权：《两宋史论》，郑州：中州书画社，1983 年。
⑩ 張其凡：《宋初政治探研》，广州：暨南大學出版社，1995 年。
11 张邦炜：《宋代政治文化史论》，北京：人民出版社，2005 年。
12 林文勋、谷更有：《唐宋乡村社会力量与基层控制》，云南大学出版社，2005 年。
13 张其凡：《宋代史》，澳门：澳亚周刊出版有限公司，2004 年。

分析了宋代的政治状况、政治制度，就中央政治权力系统与地方权力系统的关系进行了逻辑梳理。同时，又对宋初中书与枢密权力转移、参知政事与中书事权的关系、枢密与中书事权的关系进行了探讨，并对台谏、三司与中书的关系也进行了探讨；[①]何忠礼著《宋代政治史》[②]就宋代政治以历史发展为线索进行了梳理，列举了宋代重大历史政治事件，并对其政治特点进行了归纳分析；王瑞明著《宋代政治概要》[③]则从宋代政治特点、政治矛盾、政治与赋税关系等方面阐释了中央与地方权力系统之间的关系；贾玉英对宋代中枢体制从二府制到三权分立制的演变、三权分离制在熙宁年间的演变、三省枢密体制取代三权分立制等演变过程进行了考察。[④]余蔚著《宋代地方行政制度研究》重点分析了宋代地方行政组织这一主题，从时间和空间双重视角论述了宋代地方行政组织的运行及组织体系间的政治关系，全景分析了宋代地方行政制度；贾芳芳博士论文《宋代地方政治》[⑤]以地方政治为中心，辐射地方与中枢，中枢与地方及地方官僚之间等五个方面，揭示了宋代地方政治整体的基本格局；王钟杰博士论文《宋代县尉研究》[⑥]就县尉的发展演变、县尉设置、县尉的职能和作用等方面作了细致入理的分析和梳理，有助于增强读者对宋代基层政权的初步认识。另一方面，众多学者还从横向角度切入，研究了行政权、军事权和财政权和司法权间的关系，譬如诸葛忆兵著《宋代宰辅制度研究》[⑦]在驳斥王瑞来、张其凡、张邦炜等为代表持“宋代相权削弱”观点的基础上，提出了“宋代相权强化”的观点，而且着重对相权强化的原因及表现形式进行了具体分析。显然，“宋代相权强化”是有前提的，即在宰相集体领导制的范围内，与隋唐时期的三省制度下的宰相比较而得出的结论。另外，《论宋代皇权》[⑧]、《皇权再论》[⑨]、《宋代皇亲与政治》[⑩]、《宋代的客户与士大夫》[11]、《宋代行政责任追究制度研究的基本问题》[12]、《宋代县制探析》[13]、《宋代乡村行政组织及其运转研究》[①]、

① 张其凡：《宋代中书事权初探》，《华南师范大学学报》1986 年第 2 期。
② 何忠礼：《宋代政治史》，杭州：浙江古籍出版社，1992 年。
③ 王瑞明：《宋代政治概要》，上海：华东师范大学出版社，1989 年。
④ 贾玉英：《宋代中央行政体制演变初探》，《中州学刊》1995 年第 3 期。
⑤ 贾芳芳：《宋代地方政治》（博士论文），河北大学，2009 年。
⑥ 王钟杰：《宋代县尉研究》（博士论文），河北大学，2006 年。
⑦ 诸葛忆兵：《宋代宰辅制度研究》，北京：中国社会科学出版社，2000 年。
⑧ 王瑞来：《论宋代皇权》，《历史研究》1989 年第 1 期。
⑨ 王瑞来：《皇权再论》，《史学集刊》2010 年第 1 期。
⑩ 张邦炜：《宋代皇亲与政治》，成都：四川人民出版社，1993 年。
11 陈乐素、王正平：《宋代的客户与士大夫》，《杭州大学学报》（哲学社会科学版）1979 年第 1 期。
12 肖建新：《宋代行政责任追究制度研究的基本问题》（博士论文），河北大学，2007 年。
13 张洪新：《宋代县制探析》（硕士论文），山东大学，2010 年。

《宋代州级公吏制度研究》[②]等数篇论文也从某个角度就此作了分析，很多观点很有借鉴价值。

三 关于北宋官僚权力运行方式的研究

政治权力如何运行？显然离不开权力配置和运行机制的研究。苗书梅著《宋代官吏选任和管理制度》[③]一书认为：在选任官员的过程中，宋代始终强调文治，对士大夫给予更高礼遇；仕途空前开放，重视官员的文化素养和历官经验。该书通过对宋代选官、任官、官员管理诸方面制度的阐述，对认识和了解宋代官僚政治权力配置是有帮助的。邓小南著《宋代文官选任制度诸层面》[④]则从铨选和磨勘两个关键方面对宋代文官选任作了深度解读，给读者展示了宋代权力配置及运行的一个侧面。李勇先著《宋代添差官制度研究》[⑤]选择了宋代别于中国官制史上的特例——添差官制度作为研究视角，就添差官范围和出身、差注与迁转、任期与职权、考课及待遇、管理等方面分别作了分析。游彪著《宋代荫补制度研究》[⑥]一书探讨了科举制度与荫补制度的关系、荫补制度类型、荫补制度变迁及荫补官员的政治地位阐发了自己的见解。李昌宪著《宋代安抚使考》[⑦]就宋代路制机构设置概况及时限、官衔称谓等作了详细地考证，这对厘清地方权力关系，把握路级权力运行是颇有帮助的。陈朝阳博士论文《北宋熙丰时期的两府研究》[⑧]以熙宁、元丰时期的中书、枢密院为研究对象，在分析了两府作为、影响以及角色定位的基础上，就行政权、军事权的运作进行了比较透彻地分析，这对体会宋政府高层决策过程中奇诡多变的政治态势和鲜活的政治景象提供了难能可贵的资料。戴扬本博士论文《北宋转运使考述》[⑨]以北宋转运使为研究对象，就其制度设置、转运使司设置及治所、转运使职司等进行了分析和阐释，从而为研究对北宋转运使在各个不同路分的职责特点进行比较研究和了解北宋物质运务等时提供了方便。康武刚博士论文《论宋代基层势力与基层社

① 谭景玉：《宋代乡村行政组织及其运转研究》（博士论文），山东大学，2005 年。
② 苗书梅：《宋代州级公吏制度研究》，《河南大学学报》（社会科学版）2004 年第 6 期。
③ 苗书梅：《宋代官吏选任和管理制度》，开封：河南大学出版社，1996 年。
④ 邓小南：《宋代文官选任制度诸层面》，石家庄：河北教育出版社，1993 年。
⑤ 李勇先：《宋代添差官制度研究》，成都：天地出版社，2000 年。
⑥ 游 彪：《宋代阴补制度研究》，北京：中国社会科学出版社，2001 年。
⑦ 李昌宪：《宋代安抚使考》，济南：齐鲁书社，1997 年。
⑧ 陈朝阳：《北宋熙丰时期的两府研究》（博士论文），首都师范大学，2012 年。
⑨ 戴扬本：《北宋转运使考述》（博士论文），华东师范大学，2003 年。

会控制》[①]中认为，宋代基层势力包括代表宋政府的各类基层行政组织和代表民间势力的精英、各类民间组织、佛道教及民族信仰两个方面，并从基础行政组织、基础民间组织和基础民间信仰四方面与基层控制的关系论述了宋代基层权力运行与控制，这有助于把握宋初基层权力结构，了解宋代基层权力运行机制。另外，研究宋代官僚政治权力配置及运行机制方面的论文亦可谓俯首即拾，尽管只选择某个点或某个侧面进行分析和梳理，但其间提出的诸多观点仍具有较大的参考价值。

四　关于北宋官僚权力制约机制的研究

权力失去制约就会导致权力滥用；权力没有监督亦会滋生腐败。北宋官僚权力系统是一个政治权力监督和制约体系。试想，就算是拥有“绝对”权力的赵氏皇权都要受到天威、道统和祖制家训等限制和约束，源于皇权的其他官僚权力又何能例外呢？王瑞来、张其凡和诸葛忆兵等知名学者围绕“宋代皇权强化亦或相权强化？”展开的学术争鸣，只不过是北宋官僚政治权力监督制约的一个缩影罢了。那么，北宋官僚政治架构又是通过何种方式对官僚政治权力进行监督制约的呢？围绕此议题，学者各陈其言、洞窥其见。

贾玉英著《中国古代监察制度发展史》[②]从监察制度产生发展概况、御史制度、谏官制度、封驳制度等诸多方面对中国古代监察制度作了较为全面的梳理，其间有较大比重涉及到宋朝监察制度。在对中国古代监察制度全面了解、认真沉思的基础上，对宋朝监察形成了自己独特见解。她的另一著作《宋代监察制度》[③]重点分析宋朝中央监察制度是我国封建社会中央监察制度的转型期，监察体系虽然续其前朝，仍由御史、谏官、封驳官三大体系组成，但内部关系却有了重大变化，地方监察则建立了路与州府军监的二级监察体系，是地方监察机制强化的突出表现。在形成总体认识的基础上，对宋朝御史职能、谏官组织机构及其职能、封驳官职能、监察官的选任与考核作了深入分析。对宋朝监察制度进行如此深入而系统地探讨，既是对前人研究的较大突破，亦是此方面的重大创新，进一步丰富并完善了宋史研究的内容，亦为宋史监察制度的专题研究奠定了理论基础。虞云国著《宋代台谏制度研究》[④]从台谏官的选任、台谏机构

① 康武刚：《论宋代基层势力与基层社会控制》（博士论文），华东师范大学，2009 年。
② 贾玉英：《中国古代监察制度发展史》，北京：人民出版社，2004 年。
③ 贾玉英：《宋代监察制度》，开封：河南大学出版社，1996 年。
④ 虞云国：《宋代台谏制度研究》，上海：上海书店出版社，2009 年。

的建制和职能、台谏职事回避、台谏系统的地位和作用、台谏系统与君权相权关系等层面就此作了深入分析，从而对宋代台谏制度的考索钩沉和分析评价作出了进一步探索。肖建新博士论文《宋代行政责任追究制度研究的基本问题》①以“行政问责”为红线，表达了宋代政治权力制约的一己之见。作者认为，宋代行政责任追究是以限制人身自由为特征，以黜降官职爵位和以经济惩处为主要责任形式，同时介绍了刑事处罚等方法，构成了一个层次分明、相互关联补充的官僚权力责任追究体系。邓小南著《政绩考察与信息渠道——以宋代为中心》②以政治信息渠道为主线，探讨了宋代权力腐败与行政信息渠道间的关系，可谓别开生面。台湾的张复华和杨树藩的成果也很丰富，值得参考借鉴。另外，相关学术论文亦是层出不穷。如《北宋审刑院与宰相的司法权》③、《宋代监察制度》④、《宋代对官员处罚的制度性规定》⑤、《论宋代中央权力架构中监察权的地位与作用》⑥。从而进一步拓展了权力监督制约的研究内容，丰富了研究形式。

另外，国外亦有学者倾注于宋史方面议题的研究。涉及官僚政治权力议题的，如美国学者包弼德的《唐宋思想的转型》⑦认为，王安石与司马光都致力于社会政治秩序的问题，但由于两人处于不同时期，其权力运行机制是存在较大差异的。日本的平田茂树撰的《宋代政治结构研究 》⑧，对宋官僚制度运作作了初略分析；日本的梅原郁著的《宋代官僚制度研究》⑨从宋代的各项具体官职制度入手，详细分析了宋代的特色职官制度，具体而深入，改变了学界对此形成的传统认识。尽管国外研究限于原始资料及文化差异，在理解上存在一定偏差，但却拓展了宋代官僚权力研究的视阈和空间，对国内研究仍有拾遗补缺之效。

尚需一提的是，学术界以宋代官僚权力的探讨还有从其他角度，或借鉴其他学科研究方法涉入的，基于研究涉猎所限及论文写作需要，在此不再一一列

① 肖建新：《宋代行政责任追究制度研究的基本问题》（博士论文），河北大学，2007 年。
② 邓小南：《政绩考察与信息渠道——以宋代为中心》，北京：北京大学出版社，2008 年。
③ 傅礼白：《北宋审刑院与宰相的司法权》，《山东大学学报》2000 年第 2 期。
④ 贾玉英：《宋代监察制度》，开封：河南大学出版社，1996 年。
⑤ 程天芹：《宋代对官员处罚的制度性规定》，《历史研究》2008 年第 1 期。
⑥ 季盛清：《论宋代中央权力架构中监察权的地位与作用》，《中共浙江省委党校学报》2009 年第 4 期。
⑦ （美）包弼德：《唐宋思想的转型》，刘宁译，《中华读书报》2001 年 7 月 18 日。
⑧ （日）平田茂树：《宋代政治结构研究 》，上海：上海古籍出版社，2010 年。
⑨ （日）梅原郁：《宋代官僚制度研究》，京都：同朋舍，1985 年。

举。

从研究成果看，研究表现出了视角多样性、思想多元性和追求创新性等特点；就研究思路、方法而言，文献查阅与实证分析结合渐为学界所重视，这些都有助于拓展宋史研究的新领域。但从内容上看，已有的宋代官制研究中没有将北宋官僚权力作为一个整体来进行研究，对于官僚权力的制约机制的系统分析少有提及。对于从中央官僚权力间、中央与地方官僚权力间及地方官僚权力间三方面形成权力制约机制的系统论述更未发现。

基于此，以北宋官僚权力制约机制研究为论文选题，以北宋官僚权力制约的产生背景、权力机构设置特点、权力运行方式和权力制约机制的形成为研究内容，是十分有益和必要的。论文从北宋中央官僚权力之间、中央与地方官僚权力之间、地方官与吏胥权力之间以及地方官吏与属民之间的权力制约关系等方面对北宋官僚权力制约机制进行了较为全面的论述，重点分析了北宋统治者如何防范文武 重臣的篡权之祸；如何禁止百官勾结朋党形成权力离心力；如何排除内宫、 外戚干预朝政；如何收拢地方官僚的行政权、财政权和兵权，消除地方割据 势力等权力制约方面“祖宗之法”之内容，诠释了北宋统治者“事为曲防， 曲为之制”的治国政治理念，勾勒出北宋官僚政治权力的制约机制的全貌。

第四节　研究方法及创新

目前史学研究方法创新越来越受到关注。杨念群强调“史学与社会科学进行多学科对话的方法创新，让史学工作者通过各种各样的方法深化对历史的理解和研究，从而完成对历史的解释性重构”[①]。上述分析不难看出：宋史学术界关于职官制度的著述不少，其中不乏经典佳作。但仔细研读亦会发现，大部分的研究侧重于制度史方面的研究，汇编、条目性质的相对较多。借用王曾瑜的话，要把制度史写成“活的制度史”将是学术界需要努力的方向。在中国传统专制主义中央集权的等级授职制下，法制的推行，政令的运作，不可能离开人治和政务腐败等政治现象，其基本状况是北宋官僚统治者往往因私利而粗暴地践踏自己制订的典章制度。如若不能以这个理论视角去俯瞰和研究制度史，制

① 参见杨念群主编：《新史学---多学科对话图景》，北京：中国人民大学出版社，2003 年。

度史就会沦为死的制度史的危险。邓小南认为，“‘活’的制度史是指一种从现实出发，注重发展变迁和相互关系的研究范式，强调作为‘关系’和‘过程’的制度”。也有学者认为，制度史的研究，更要认识制度的复杂性，认识制度的‘变迁’、‘运行过程’以及制度背后的种种关系，跳出制度阐释的‘藩篱’。近期以来，‘活的制度史’愈来愈成为政治制度史研究当中一个引人注目的新方向”[①]。

论文研究方法较新。在写作方法上，运用现代政府关系学等研究方法来分析宋代官制的运行及制约过程，既不脱离历史学视角的“以史论事”用史料考证问题的基本要求，又不拘泥于此，实现“政治史研究除了探究国家的法律制度外，更应将注意力及于人际关系间的权力关系。”[②]之目的。不仅需要搞清北宋官僚机构的设置和各级各类官僚的行政职能，还要认识官僚权力的运行各个环节，强调对政治权力制约机制的整体认识，突出对各种权力关系的探究，如制度与组织关系，制度与人事的关系，中央与地方官僚权力的关系，地方官吏与属民的关系等。将制度置于运行的“关系”场景之中，实现对北宋官僚权力制约的立体认识。

北宋传统官僚权力制约研究既是历史学研究的重点内容，也是政治学研究领域的热门话题。论文在对历史文献资料的整理和考证基础上，采用有别于传统的研究方法，将政治学和行政管理学的分析方法引入到北宋官僚政治权力制约机制研究，从政治权力关系视角入手，对北宋时期堪称完备的官僚权力制约机制进行了较为深入、系统地考察研究，勾勒出北宋“皇帝与士大夫共治天下”的官僚政治权力制约机制的可见图景是为创新。同时，把传统官僚制度史写成“活的制度史”是论文的努力方向。在对历史文献资料的整理和考证基础上，运用政治学和政府管理学的方法来分析宋代官僚政治权力的运行和制约过程，力求既不脱离历史学视角的“以史论事”用史料考证问题的基本要求，又不拘泥于此，实现官僚政治史研究除了探究国家政治制度外，更应将注意力集中到官僚政治权力间的运行关系上，这样才能更好地揭示传统官僚制度史形成和发展的内在机理。

① 邓小南：《走向“活”的制度史——以宋代官僚政治制度史研究为例的点滴思考》，《浙江学刊》2003 年第 3 期，第 100 页。

② 邓小南：《走向“活”的制度史——以宋代官僚政治制度史研究为例的点滴思考》，《浙江学刊》2003 年第 3 期，第 102 页。

方法的创新必须以史实为依据、以史料为支撑。有价值的史学研究一定是建立在对史料的整理和考证基础上史实才是最有说服力的，结论才是可靠的。因此，对北宋官僚权力制约机制的研究，所利用的资料是相当广泛的。取经典文献与新出档案互相释正，正史、故书与笔记小说互相补正是史学研究的基本方法。北宋官僚制约机制的研究，《宋史》无疑是丰富的史料，《宋会要辑稿》和《续资治通鉴长编》地位不容低估。但是，他们的繁杂和删略甚是遗憾，幸运的是北宋笔记、方志和个人文集作了有益的补充。所以，论文的所有观点和结论都力求建立在考证史料和史实的基础之上。

第一章 北宋官僚权力制约机制产生的背景

诚如马克思、恩格斯所指出的，“一切划时代的体系的真正的内容都是由于产生这些体系的那个时期的需要而形成起来的。所有这些体系都是以本国过去的整个发展为基础的，是以阶级关系的历史形式及其政治的、道德的、哲学的以及其他的后果为基础的。”[①]与其他封建王朝“立纲建制”迥异的是，北周殿前都点检赵匡胤“持武立国”，外戚篡权、宦官干政使他心有余悸，权力失控、武人擅权更让他坐卧不安。前事不忘后事之师。赵匡胤代周称帝建立北宋王朝以后，善于汲纳唐朝灭亡、五代乱象的历史教训，一方面果断采取“杯酒释兵权”、科举纳贤仕等智慧举措加强中央集权，另一方面重构官僚政治结构、完善官僚制约制度，加强对权力的监督和制约，避免滥权。北宋官僚政治制约机制的产生，是历史教训、政治乱象、恢复经济、改善民生等多种因素复杂媾和、互推共助的产物，是历史演进、时代发展的必然。

第一节 唐末五代历史乱局的影响

在封建王朝“竞相洗牌”的历史变局中，唐朝初年的“贞观之治”、“永徽之治”，唐朝中期的“开元盛世”等盛世景象已是风光不再，经安史之乱冲击，渐而转入衰世。唐朝末年，宦官蠹害朝政、倾危国家，藩镇拥兵自重、划疆定界，统一的集权王朝仅是象征符号，徒有虚名而已。在“白马之祸”事隔二年后，节度使朱温擅权至极，发动政变废除唐哀帝李柷，自行称帝。以此为端，中国传统封建社会跨入了五代十国的纷乱时期。

一 朱温兴梁灭唐，政权割据加剧

王仙芝、黄巢领导的农民起义军在唐朝藩镇力量的联合剿杀之下，虽然惨遭覆亡，但却动摇了封建统治的根基，使唐朝的专制集权统治再也难以维持下去。各藩镇节度使借助剿灭叛军之际，到处扩张自己的势力。随着羽翼日丰，贪权欲望也变得更为强烈，终而成为与唐朝中央政权抗衡的地方实力派，他们拥兵自重，雄居一方、自为其事。其间尤以宣武节度使朱温、凤翔节度使李茂贞、镇海节度使钱镠、河东节度使李克用、淮南节度使杨行密、卢龙节度使刘

① 《马克思恩格斯选集》（第2卷），北京：人民出版社，1995年，第544页。

仁恭等数家力量为大。唐末藩镇割据引发的政治乱象，正如史载："大约郡将自擅，常赋殆绝，藩侯废置，不自朝廷，王业于是荡然。"[①]。唐朝政权"号令不出国门"乃不妄虚言。

公元907年，朱温废唐兴梁，史称"后梁"。但藩镇割据骄横的政治格局并没有随着后梁政权的建立而宣告终结，反倒是愈滑愈远。朱温称帝后，为了平定"不服梁命"藩镇势力，完成霸业，以继江山永固。一方面，积极向各方藩镇势力征战，而最劲敌的对手即是河东节度使李克用。年年征战藩镇，不仅耗费了巨大的财力和导致数万人的伤亡，而且藩镇割据日益加剧。另一方面，他也积极采取措施革除唐朝弊政，推动新政革新，譬如撤销枢密院而新设崇政院，不重用宦官和望门士族，恢复生产、奖励农耕，适当减轻租田税赋，约束功臣恶行等。但另一面，却在战事方面采取苛法严律，营中大将稍有骄横之态即刻除之以绝后患，不时滥杀无辜、令人发指，乃至引发营中士兵大量逃亡；在生活荒淫无耻，淫乱后宫，既荒废了国是政务，又使君臣、父子之间的矛盾不断激化，终而酿成其子朱友珪弑父篡位的惨剧。待朱友硅尚未坐稳江山，而其弟朱友贞蓄而谋之。然而，朱友贞懦弱无能、偏信谗言，过度信赖驸马赵岩，外戚张汉鼎、张汉杰等人，致使权柄落入他人之手，以至于众叛亲离、忠臣退避，将相离心、政局混乱之状远非前朝能比。

二　五代政权更迭，纷争愈演愈烈

923年，后梁为沙陀人李存勖率军所灭，建立后唐。继后梁、后唐而起的后晋、后汉、后周等，与之统称五代。但五代的开国帝王，无一例外系前朝藩镇，是依靠藩镇割据势力逐步发展起来的。从在位帝王分析，五代历时之短，前后存续时间仅五十三年，却历八姓十帝；从秉持权柄的时间长短来看，最长的后梁也不过十七年，而最短的后汉仅有四年光景。因此，五代是政权更迭频繁的时期，亦是战争频繁、烽烟四起的时代，丝毫没有改变后梁以来的政局纷乱局面。

公元923年10月，后唐灭后梁，并于同年12月迁都洛阳。迫于政治形势，藩王李茂贞及南部吴越、楚、闽、南平等割据势力也竞相归附后唐。公元925年，后唐兴兵灭前蜀，基本上实现了北方的统一。后唐历三姓四帝，统治时间达十四年。从疆域所及看，盛时包括河南、山东、山西等三省区域，陕西、河

① （后晋）刘昫：《旧唐书》卷一九下《僖宗》，北京：中华书局，1975年，第720页。

北等两省大部以及江苏、安徽、湖北、甘肃、宁夏等五省一部分。不仅如此，还占领四川近十年之久。在五代十国当中，后唐是疆域最大的国家。但后唐开国之君李存勖执政以后，骄淫乱政，重用伶官、宦官，诛杀功臣、横征暴敛，潜在矛盾不断激化，引起魏州兵变。其后继者李嗣源极力革除前任弊政，推行与民休息政策，社会生产力得到发展，阶级矛盾逐步缓和。但李嗣源死后，为争夺皇位，统治集团内部纷争四起，政务废弛、民不聊生。

公元 936 年，天平节度使石敬唐以割地称儿及大量岁贡绢帛为代价勾结契丹，获契丹援军暗助，发动叛乱称帝建立“后晋”。后晋获契丹暗助而建，其依附契丹的屈辱行为为亲信不满，也为人民所唾弃，政局一直处于动荡状态，一些实力派藩镇，譬如成德安重荣、河东刘知远等，无视皇帝威严，暗中不断积蓄力量，妄图伺机而动。战场勇夫石重贵继位，无法应付复杂的政治问题，试图脱离契丹的行为，导致两方关系不断恶化，于公元 947 年亡于契丹。借此良机，河东节度使刘知远在晋阳称帝，史称“后汉”。

作为后汉的开国皇帝刘知远，在位不到一年即病逝，刘承祐继位，史弘肇、杨祐、苏逢吉、郭威等大臣专权欺主，皇帝也不过是他们掌中玩物而已。后因猜忌天雄军节度使郭威而遭致其叛乱，郭威于公元 951 年在开封称帝，建立“后周”。郭威出身寒门，略知民间疾苦。在位期间，采取了革弊新政、严惩贪官、免租促产等措施，社会生产在一定程度上得以恢复。其后继者周世宗柴荣秉承先帝遗志，大力推行社会改革，积极整饬吏治、严明纪律，“始募天下亡命，置于帐中，立亲卫之兵……未及期年，兵威大振”[①]，积极为国家统一创造条件。柴荣英年早逝，四子周恭帝柴宗训继位。后周殿前都点检赵匡胤黄袍加身，发动“陈桥驿”事变，于 960 年欺主年幼乏力，自立为帝，建立北宋。

五代承续五十余年的时间里，政权交替如“走马灯式”的频繁更迭，即便再好的行政措施、政治制度也难以推行，况且在战争连连、烽烟四起的特殊年代，相对完善的行政机构难以建立，各项制度措施的实施也就失去了最起码的基础和条件，所谓对政府官吏的监督和制约仅有形式而难有实质内容，真正的官吏制约根本无从谈起。

① （宋）陈傅良：《历代兵制》卷八《宋代兵制》，南京：江苏广陵古籍刻印社，1990 年。

三　疆土分裂严重，政局动荡不稳

更有甚者，在此时间，于五个相对强大的朝代之外，在南方区域又相继出现了前蜀、后蜀、吴、南唐、吴越、闽、楚、南汉、南平等九个相对较小的割据政权，河东地区有北汉割据政权，割据政权独霸一方，在其所辖区域内犹如独立王国，与五代并居称雄，彼此互不统属，史上将其称为“十国”。

“十国”亦是唐朝灭亡前后出现的地方割据政权，基本上是从唐末藩镇节度使演化发展起来的。凡此种种的地方割据政权，存在形态各异，或独挡一面、占山为王，或依附强势、苟延残喘。“十国”的具体特征：从分布区域来看，除北汉政权屈居河东外，其余割据政权都盘居南方；从活动空间来看，版图大小不等，相差较为悬殊，有的偏居一隅，有的横跨数省；从出现的时间而言，时间跨度较大、前后参差不齐，吴国等溯自唐末，而北汉始于宋前；就国主称谓而言，有称帝的，亦有称王的，但在乱政之下，国君更迭尤为频繁，治世短者不足一年，治世长者，也难达数十载；从政权更迭情况来看，亦是相当复杂、特色纷呈；从前后相继的关系来看，南唐李氏政权继吴国杨氏政权，王氏前蜀政权被后唐灭亡近十载而袭至孟氏兴后蜀政权。待赵宋政权建立以后，赵匡胤、赵匡义兄弟二人的领导下，经过数十年的南征北战，仅存割据政权相继亡于北宋，五代十国纷乱局面方才基本结束。

在分疆裂土的“五代十国”时期，军事力量相对雄厚的“五代”藩镇政权尚难有所作为，力量相对薄弱、苟且偷安的“十国”割据政权更是难有建树。文官失约、武官去肘，争权夺利、滥用私权，政局乱象足见一斑。在藩镇势力竞相争雄的背景下，手握实权的将相出于私欲膨胀，任何篡位之举或为扩疆掠地而挑起的战火纷争，只能加剧政治混乱和社会动荡，激发更大的社会矛盾。

总之，北宋是在藩镇割据、政权频繁更迭的政治基础上建立起来的，宋初统治者对内忧外患有其更为深刻的理解。太宗皇帝说：“国家如无外忧，必有内患，外忧不过边事，皆可预防。惟奸邪无状，若为内患，深可惧也。帝王用心，常须谨此。”[①]针对藩镇割据、武人骄横跋扈的现状，北宋开国统治集团必须加强官僚权力制约机制建设，维护中央集权统治。

第二节　宋初政治发展的现实要求

赵匡胤黄袍加身、废周建宋，结束了自唐末藩镇割据以来的政治纷乱局面。

① 《长编》卷三二，淳化二年八月丁亥，第 719 页。

他吸纳历史教训，在革除前朝弊政、废除陋习的基础上，以“弘文抑武”为治国理念，积极推行新政，以维护中央集权，加强封建统治。

一 百职不修纪纲废坏的颓废政治

晚唐宦官专权、藩镇割据，致使政治纷乱、社会处于动荡之中，繁荣之景走向萧条；五代十国藩王自立、争权掠地，导致战火连连、烽烟四起，安宁生活觅之无处。经晚唐至五代近二百年政治乱世之后，赵匡胤废周称帝，建立赵宋王朝。又经二十余年兵戎相见、血刃苦战，南方割据政权土崩瓦解，迫于政治形势所逼，向宋俯首称臣，国家统一初步实现。经遇两百余年的战争祸乱之苦，社会景象不难猜想：满目疮痍、百业待兴；流民遍野、民不聊生。迭遭摧残的社会经济期待恢复发展，民众迫切渴望安定清静的生活，这是北宋初年急需解决的棘手问题。有效医治战争疮伤，还民众以安宁生活，道家学派力倡清静无为。无为而无不为，与民休息，静以致治，是道家思想中最核心的内容。汉初积极推行黄老之治，历经数年而达“非遇水旱之灾，则民人给家足，都鄙仝庾皆满，而付库余货财，京师之钱累百钜万，贯朽而不可校；太仓之粟，陈陈相因，充溢露积于外，至败不可食”[①]之景。北宋引之为鉴，继而仿效之。

宋初推行“黄老之治”，是多种因素合力推动的必须结果。一方面是适应当时社会发展的需要。二百年之乱世，经济凋敝、政治颓废、文化不兴，整个社会呈现一片萧条景象，再也经不起“巧取豪夺”的折腾，恢复生产尤其必要。另一方面与初任统治者的兴趣、爱好和大力提倡莫无关系。北宋开朝君王赵匡胤虽然出身军人世家，幼时亦随师辛文悦览儒诵经，从中获益颇深。投军以后，在跟随郭威东征西讨的过程中，深感民众颠沛流离之苦，因而深知“清静、不为”之道。建宋初年，为政的黄老色彩较为深厚。据赵普所上疏曰：“有道之事易行，无为之功最大，”[②]认为兴师北伐亦是“劳师伤财”、无功之行。反之，对五代时期的晋高祖石敬唐推行的“清静无为”之政，史官也给予了极高的评价：“幕黄、老之教，乐清净之风，以絁为衣，以麻为履，故能保其社稷，高朗令终”[③]。宋时史官盛赞高祖“无为”之举亦是宋太祖力倡黄老之治的又一佐证。

太祖驾崩，宋太宗赵匡义对黄老之治的提倡，有过之而无不及。太宗手握权柄二十余年，始终强调清静致治，秉持“虽蕴长材，或居下位，守道者以躁

① 《汉书》卷二四《食货志四》，第1135页。
② 《长编》卷二九，端拱元年二月庚子，第615页。
③ （宋）薛居正：《旧五代史》卷八〇《高祖纪》，北京：中华书局，1976年，第1063页。

进为耻，怀能者以自衒为非”[1]的执政理念，重任多委以谨小慎微的黄老信徒，拜“用至乎无为”的吕端为相即是其例。真宗幼时受太宗黄老思想、治世行为影响颇深。为帝之后，守持“黄老之治”而不图革新。一朝天子一朝臣，乃自古不变之理。但太宗时拜为宰相的吕端却在真宗时留任，即便病辞而不允，终至病卒。吕端的后续者张齐贤、李沆、李旦、向敏忠等人，虽然不能说均信奉黄老之学，但施政的黄老色彩还是比较深厚的。然亦不否认，宋初“黄老之治”盛行，生产渐次恢复、经济有所发展、民众得以休息，国家和社会逐渐趋于稳定。但伴之而行的是，因循寡言之风渐起，政治弊病滋生暗长而不得根除，“百职不修，纪纲废坏”[2]亦是宋初权力结构及体制运行的真实写照。因此，加强对官僚权力制约是北宋初期统治者提高政府管理效率、强化中央集权、推动政治发展的必要途径。

二　皇权递嬗引发的政治危机

宋初，太祖年盛而驾崩、太宗茫然登基，引发皇权按序递嬗的政治危机。开宝九年（976）初冬，北宋开朝皇帝太祖赵匡胤年仅五十岁，正值英姿盛年，驾崩于汴京皇廷。此前没有任何先兆，太祖突然驾崩，可谓震动朝野上下。而最为尖刻的现实问题是，太祖离世，谁将承其遗志，继任大统，在前任皇帝没有指定继位者或留有遗言的情况下，理应按照“父死子继、兄死弟及”[3]的传统世袭制之法，从太祖的二子，即燕懿王赵德昭、秦康惠王赵德芳中择其一。但令人不解的是，10月21日，太祖二弟开封府尹晋王赵匡义却登上正位，加冕为帝，即为太宗。赵匡义承任大统的问题在于，合法性源之何处？即便太祖前夜召见太宗，饮酒叙至深夜，仅属处理政务的正常行为，而非言及继其后谁承大统的问题，否则亦需他人在旁或遗书一封，以为凭证。为言表继大统、承帝位的合法性，宋太宗与赵普等重臣蓄谋，抛出兄终弟及的所谓“金匮之盟”之说。“金匮之盟”是否真有其事，还有待历史再作求证。但后续皇族中接二连三的发生诸多蹊蹊事件，却引发了皇权递嬗的政治信任危机。

太宗在太祖驾崩之后，无遗诏而承继赵宋大统，已是疑点重重，因而时常受人猜忌。朝上廷下，禁而不止、议论纷纷。流言蜚语不时传至太宗耳鼓，不

① （宋）钱若水：《宋太宗实录》卷三二，兰州：甘肃人民出版社 2005 年，第 64 页。
② （宋）赵汝愚：《宋朝诸臣奏议》卷十四《上仁宗论包拯不当代宋祁为三司使》，上海：上海古籍出版社，1999 年，第 123 页。
③ 《史记》卷三三《鲁周公世家第三》，第 1532 页。

免心中躁动、寝食难安。太祖嫡系子孙，无疑成为太宗防范的最主要对象。太祖次子赵德昭颇有韬略，在父亲驾崩太宗登基以后，为安抚其心，太宗让德昭朝会宜班宰相之上，但幕僚暗中怂恿为帝而让太宗始终心存戒提。太平兴国四年，太宗率军亲征太原期间，赵德昭不明究理于征途离世，探其因至今仍是不解之迷；紧接着，太祖四子赵德芳虽领授山南西道节度使、同平章事、检校太尉等职，在兄长去逝后却郁郁寡欢，于公元 981 年病痛而终。如此，太宗继位的隐患看似消除，但皇族深宫跷蹊之事并未因太祖二子的离世而平息下来，反倒是一波未平、一波再起。太宗“金匮之盟”约定而继承大统，那么续按此约在百年之后应当传位给其弟赵廷美，显然这是太宗极不愿为之的事。难怪太宗继位以后，开封尹秦王赵廷美屡屡贬斥，终忧悸成疾，终于 984 年病卒。

兄弟死、侄子终，传位后世的拦路虎彻底消除了。但上天似乎总与太宗作对，继承人的挑选亦是万般不顺。长子元佐幼时即聪明机警，深受太宗喜爱，因偏廷美终而佯狂被废；公元 986 年 7 月，次子陈王元佑改名元僖，授封开封尹兼侍中，按照宋初惯例是将其视为皇储的培养对象，后晋封许王，没想到公元 992 年 11 月却暴病而亡。三子襄王元侃被立为太子之初，亦是屡遭太宗猜疑，时至太宗病重终而定之。皇权递嬗真是一波三折，直到公元 997 年太宗箭伤复发驾崩，真宗继位，方算踩住刹车。宋真宗幼时深居宫中，性格怯懦、优柔，缺乏开拓创新胆略，继位后“择守成”，左相吕端等留任辅佐，继续推行太祖创制官僚政治制度，并不断加以完善，使中央皇权进一步得到加强，皇室渐渐趋于安定、国家机构设置日益完善，民心拢而聚汇，渐渐走出太宗末年的政治危局。君臣上下，为时而谋、励精图治，预示着经济繁荣、政治稳定的“咸平之治”时代即刻来临。

三　官僚机构失灵导致行政效率低

赵匡胤废周称帝建宋初年，缺少执政合法性基础，为了避免于大的政治动荡而诱发新的政治危机，就后周中枢权力机构施之以除非必要，调整变动总体趋缓的措施。以中枢权力机构的核心职位宰相为例，范质、王溥等后周顾命大臣受周世宗重托辅佐年幼的周恭帝，应属后周重臣，刑部尚书魏仁溥亦是官居要职，此等均系前朝旧臣，但赵匡胤称帝以后，并没有将范质等人革职查办，反而拜相而续得留任，范质还曾一度担任首相要职。要职部位尚且如此，其他职位亦与此相似。当然，在前朝部分官吏续以留任的同时，宋初对中央权力机

构亦有较大幅度的调整，如在承袭前朝“三省六部”制的基础上，推行“二府三司”制，分别授予行使行政权、军事权和财政权，而原来的“三省六部”官职轮为虚空闲职，有官职授爵位领奉实禄但不掌握实权。就中央权力中枢，“宰相不任三省长官，尚书、门下并列于外，又别置禁中，是为政事堂，与枢密对掌大政”。“天下财赋，内庭诸司，中外管库，悉隶三司”[①]。不仅如此，后周二十四史、九寺和诸监等官职系统仍得以沿袭下来，亦有与此配套的正式官员，只是多为闲散官职人员而已。此外，在唐朝直属皇帝的专门机构“翰林学士院”也依然存在。从某种视角言之，旧时官称在宋时仅具有象征的意义。但宋初对后周中枢权力机构“不斩旧枝、又添新叶”的大肆铺展行政机构的做法，“官与职殊、“名与实分”的官僚任用制度，官、职、差遣等的划分以分割事权，必然导致政权机构重叠架屋、官吏冗员臃肿不堪的局面，乃至造成权力缺乏监督和制约，行政权力机构之间彼此缺位、越位，甚至错位变得日益严重。

官僚权力运行缺位现象频发。从理论上说，北宋在承袭前朝官制的基本上，又创设了诸多新的官制，行政机构完备、官僚队伍庞大，有助于权力行使。但与此恰恰相反的是，权力运行中“两不管”的缺位现象时有发生。以军事权的运行为例。北宋时期，枢密院掌“虎符”，是统管全国军务的最高权力机构，枢密使专主于此，枢密副使辅之。枢密院获得皇帝的批准，即有调动全国兵马之权，但枢密院却无统兵之重。在统兵方面，北宋设置了殿前都指挥使、侍卫马军都指挥使、侍怀步军都指挥使等“三衙”，分别统领禁军所属各部，仅领授皇命而动，彼此互为统属。但“三衙”却无发兵之权。实行调兵权与统兵权相分离的原则，便于皇帝牢牢掌握军事控制权，但一遇战事权力运行缺位便暴露无遗，出现调兵却无领兵之将，或领兵而无调动之兵是常有之事，以致极大地削弱了战斗力。遇难避之、见利趋之成为权力运行的常态。

官僚权力运行越位司空见惯。北宋官僚权力运行缺位较为严重，常常出现权力空场，该管的事却没有人管，必然造成人浮于世，官僚行政效率低下。甚至有些官僚为了扩张权力、争名图利而出现权力运行越位的行为。北宋官僚权力机构是在保留后周权力机构主干的基础上添枝加叶而组建起来的。机构重置比较普遍，权限管辖、事权分工存在较大的模糊空间，乃至造成有的事权部门管了一些权限范围以外的事务。北宋设“两府三司”，旨在加强皇帝集权，制约中枢权力，但实际运行中远非如此。北宋中枢权力设置，“中书主民，枢密院主

①（元）脱脱：《宋史》卷一六一《职官一》，北京：中华书局，1977 年，第 3768 页。

兵，三司主财，各不相知”[①]，但实际权力运行却不尽然。“宰相之权，兵财之外，官人进贤，最其大者，而宋之相权，于此亦拙”[②]，一语道出了宰相职权范围。至宋真宗时，宰相已获人事任免权，寇准为相时，“尝除官，同列屡目吏持簿以进”，但此举遭寇相否决；统兵之权悉属枢密院掌管，“上每得边奏，必先送中书”[③]，表明中书已获参与军事集议之权；甚至宰相越位还表现为限制皇帝的某些权力，皇帝诏令也在一定程度上受到宰相的稽留反对[④]。

官僚权力运行错位亦非偶然。所谓的权力运行错位，简而论之，即该管的事没管好、不该管的事却争着去管。北宋官制承袭前朝旧制，但却新设诸项内容，有官、有职、有差遣。官称除非有皇帝特命，上达三省六部、下至路府州县，本部职事与己无涉，而与官称有关的仅是爵位、奉禄；职以待文学之选，而差遣才算真正拥有实职、实权的职官。北宋官制设置旨在防止重臣弄权、分权制约，却使初入仕者“居其官不知其职者，十常八九。”[⑤]权限不明、权限不清仅是其一。而更为甚者，北宋就隋、唐等朝“为官择人者治，为人择官者乱”[⑥]的选任制度反其道而行之，为人设官，不在得人，导致官多吏杂、才疏学浅。而“官与职殊”，终日无所事事的官吏必然寻衅滋事，导致权力运行偏离了正常轨道。

① 郭沫若：《中国史稿》（第五册），北京：人民出版社，1983 年，第 65 一 66 页。
② 钱穆：《论宋代相权》，《中国文化研究汇刊》1942 年第 2 期。
③ 《长编》卷五七，景德元年八月丁酉，第 1257 页。
④ 王瑞来：《论宋代相权》，《历史研究》1985 年第 2 期，第 116 页。
⑤ 《宋史》一六一《官职志一》，第 3768 页。
⑥ 《旧唐书》卷六一《窦威传附抗第三子诞传》，第 2370 页。

第二章 北宋官僚权力制约机制的变迁

何谓权力结构？一言以蔽之，即权力的组织体系，指权力的配置与各种不同权力之间的相互关系。封建国家权力如何运行，赖于有效的权力装置系统即官僚权力结构。在漫长的封建社会里，这个权力结构依据中央集权和君主专制两大基本原则，皇帝作为权力的中心装置，权力在握。权力以此分流，大体上形成了“上下相维、轻重相制”的权力格局。北宋围绕赵氏皇权这个中心，形成了“两府三司”的权力中枢机构，主要发挥“议政决策发号施令”①的职能作用。以“两府三司”为权力核心，各具体职能部门彼此镶嵌、互为制约组成了一个宠大复杂的中央政府。中央政府又通过层层递推的地方政府，将权力触角伸向政权所控区域的任何角落，从而构成了一个纵横交错的权力网络系统，以维护社会的正常运转。

第一节　宋以前官僚权力体制的发展变化

“政事之原，莫大于官制”②。回溯中国政治制度发展史，官制始终处于不断的分化、整合当中。隋朝在总结前朝官制的基础上，一举废除了封建社会即兴之时推行的三公九卿中央官制，代之以三省中枢体制；在演化调整的进程中，至唐玄宗开元十一年，中书门下体制取代三省中枢体制。中书门下体制在唐朝中后期亦是“万变不离其中”，经历数年的整合、调适，为北宋官制的确立和运作奠定了基本框架和借鉴模式。

一　三省体制的发展与中央集权强化

魏晋时期，将相大夫多出于豪门贵族。至南北朝后期，伴之门阀贵族渐趋衰落，按门阀贵族取仕的原则被政治官僚精神取而代之。隋朝一统天下以后，随着国家政权的稳定，在政治体制改革上，采取了多项措施以加强中央集权。

一是地方的部分事权逐渐汇集中央，中央与地方关系发生了明显变化。在传统政治制度的架构下，郡长、县令等地方长官享有自辟幕僚的重要权力，实际上拥有所管辖区域内的官吏任免权。公元 583 年，隋朝在吸纳前朝敕用州主

① 刘笃才：《集权与特权——中国封建官僚制度解读》，沈阳：辽宁大学出版社，1984 年，第 10 页。
② （清）徐松辑：《宋会要辑稿》职官五六之三一，北京：中华书局，1957 年，第 3640 页上。

簿等做法的基础上，逐步将地方官吏的人事任免权收归中央统一行使。“罢郡，以州统县。改别驾、赞务以为长史、司马。旧周、齐州郡县职，自州都、郡县正以下，皆州郡将县令至而调用，理时事。至是不知时事，直谓之乡官。别置品官，皆吏部除授，每岁考殿最。”[①]这表明，除别驾、赞务等地方佐官之外，其他佐官已经沦为不知时事的乡官，不再享有国家授予的品级。不仅如此，还在地方设立了由中央吏部统一任免的品官，负责地方官吏的任免和考课等。公元 596 年，朝廷又下令废除州县乡官制度，这意味着仕出豪门贵族的九品中正体制走到了历史的尽头。伴之而生即是，中央机构管辖事权的不断扩大，职责功能也不断得到强化。譬如地方官吏的任免问题，郡长县令自辟幕僚的制度废止后，“大小之官，悉由吏部，纤介之迹，皆属考功”[②]。地方官吏的任免等事权统收中央，从而加强了中央对地方的控制与监督。

二是中央事权范围的扩展必然导致中央机构不断扩容，客观上使尚书行政体制日益完善。隋朝建立之初，中央行政机构建制相对较为简略，尚书省二十四曹凡领三十六侍郎。至开皇六年（586），“尚书省二十四司，各置员外郎一人，以司其曹之籍账”[③]，掌管官吏任免考课之权的吏部，“别置八郎、八尉”[④]。而至炀帝大业三年推行的官制改革，就尚书机构也做了重大的调整，主要表现在：一是侍郎改称郎并由原来的三十六人增加到四十八人，当然，这并非定律成习，而总是处于动态变化当中；二是扩大了尚书省六部（曹）等的编制，从而使部与司之间的职能分工更加明确化、清晰化；三是尚书都省机构也有所扩大，增设左右丞阶，设左右侍郎等，这就基本上奠定了唐朝都省机构的雏形框架。

三是中央行政机构在调整中逐渐完善的同时，地方行政体制也发生了相应的变化。在门阀体制下，都督名义上乃掌管地方军事的官吏，但实际上却对地方行政拥有较大的干预权。开皇三年，借罢郡设县之时，将原本统属都府的长史、司马等属官改为州府属官，开皇十二年，又推行都府幕僚制。这看起来是地方官制的反复设置，实则有着重要意义，标志着意味着官僚体制的重大转型。在地方事权上，原来属于州府幕僚的长史、司马等成为地方政权的主要属官，由中央任命，这在加强地方权力的同时，也加强了中央对地方的控制。而州、

① （唐）魏徵、令狐德棻：《隋书》卷二八《百官志下》，北京：中华书局，1973 年，第 792 页。
② 《隋书》卷七五《刘炫传》，第 1721 页。
③ 《隋书》卷二八《百官志下》，第 792 页。
④ 《隋书》卷二八《百官志下》，第 792 页。

县不按制度改置幕僚的情况也大大减少。这就提高了地方官僚政治管理的专业化水平。唐朝初年在政体制上以前朝体制为基本框架而进行了适当调适。

从隋朝初年中枢权力的结构分析，宰相已经是三省的长官。在隋初至唐初近四十年的时间里，宰相制度在推行中不断调整，在调整中日臻完善。隋初文帝时期，担任仆射的大臣手握实权，威望持续上扬，在很大程度上制约着皇帝权力的行使，乃至悄然引起皇帝的猜忌和不满。至大业六年，隋炀帝借助朝中其他重臣的力量，采取果断措施削弱了仆射的权力，从而形成了朝中职官与三省共同执掌中枢的权力配置格局。最明显的表现莫过于中枢结构的调整和宰相人数的增加，中书、门下两省长官即中书令（亦或内史）和侍中（纳言）从幕后逐渐走向前台，获得了参政议政的权力。大业六年，吏部在门下省置给事郎之职，“置员四人，从五品，省读奏案”[①]。职能分工的日趋强化，使门下省从皇帝侍从顾问的角色即咨询机构中脱颖而出，实际地位得到显著提升，继而形成了尚书、中书、门下等三省在国家政权裁决和执行中各伺其职、彼此配合、相互制衡的集体行权体制。

二　六官体制衰落与隋唐官制的形成

公元 581 年，北周丞相杨坚迫使幼主“禅让”而得天下，建立隋朝。隋朝建立，标志着中华民族分裂之势的结束，再度迎来国家统一盛世。与此应运而生的是，中国传统封建社会也结束了她的幼年时代，从此步入成年历史时期，各项官僚政治制度也随之逐渐走向成熟。隋朝作为中国历史上承前而启后的朝代，各个方面在中国封建社会的发展史上具有重要地位，尤其是官僚政治制度的改革，具有开创性的历史意义。

隋唐官制虽然有新的创制，但却不是凭空臆造出来的，而是为了适应士族门阀衰落、寒门循入仕途和中央集权加强政治发展形势的需要，在借鉴前朝六官制度的基础上，经过分解、改造而逐步发展起来的。

兴起于东汉的豪门贵族（即门阀士族）经魏晋时期的充分发展，至南北朝而达起巅峰之时。此时，豪门贵族在国家的经济、政治生活中占据相当重要地位，甚至有时皇帝也任由其摆布。特殊的地位必然滋生骄奢淫逸之风，他们政治无能、生活腐化，乃至造成府库空竭，进而巧取豪夺，将腐败之手伸向地方郡县，在政治推演中，中央集权不断得到加强。这样以来，豪门贵族日渐走向

① 《隋书》卷二八《百官志下》，第 795 页。

衰落，渐而丧失了在皇帝身边参议决策的权力。与此同时，大批寒门子弟通过皇帝恩幸等多种方式循入仕途，他们多“以近侍的身份‘参决于中’，取得了谋议决策之权”[①]。寒门子弟恩幸入仕参政议政、谋权决议，尽管当时尚无政治制度提供支撑，但此举却客观上有助于加强中央集权，有利于从政治上摆脱豪门贵族的控制，提高皇帝控制官僚贵族的能力。因此，寒门入仕尽管姗姗来迟，却代表着政治发展的新趋势，这为谋议机构与政治机构的分崩离析创造了良好政治条件。

中央集权的加强，必然对模仿《周礼》而创制的六官制度造成巨大冲击。北周行六官之制，其实质正如陈寅恪所说，宇文改制实则仅实行其近代识者改革中央政府官制之议，而加以扩大，并改易其名，以符周制耳。[②]北周六官制度，既别于前朝，也不同于南朝，其框架结构是三公九卿制与三省六部制两大官制系统的杂糅混合。在言及魏周官制时，学者陈仲安、王素指出，“就其职事观察，主要亦系模拟尚书省之制度。如天官大冢宰总司百官之政，实际相当于尚书令、仆射之职。大司徒、大宗伯、大司马、大司寇、大司空等五官，由相当吏、礼、兵、刑、工五部尚书。天官司会相当户部首长。御正、御伯相当侍中、黄门等内侍官僚，春官内史相当中书监、令”[③]。但北周六官制度在推行的过程中，随着豪门贵族势力的衰落，寒门子弟入仕和皇权逐步强化，已经表现在明显的不适应性，譬如六官中的“五府总於天官”[④]，大冢宰则握有实权，但没有“五府总於天官”的皇帝诏令，那么大冢宰实为宫内大臣，仅是有名无实的职官而已。皇帝通过近臣内侍遥领六官参议决策之权，牢牢地将最高权力掌握在自己手中。自周武帝宇文邕始，改行魏晋三省体制，六官体制基本上已经名存实亡了。但北周的六官制度，却对隋唐三省六部制的形成具有重要意义。

杨坚建隋后，在官制上采纳了内史崔仲芳的建议，废除了北周推行的六官制度，而行之以尚书、门下、内史三省及六部为核心的朝政体制。但三省制的推行，并非全盘否定北周六官制，对其间适应政治发展、具可行性的官制基本承袭下来，而在制度上逐渐完成了六部与寺监之间在具体职能上的分工与合作，他们在人事上互不隶属，在政务上密切配合，尚书六部制政出令，并督寺监施行，而寺监承令执行而将结果报行六部，彼此虽然性质不同，然却有“下承上

① 吴宗国主编：《中国古代官僚政治制度研究》，北京：北京大学出版社 2004 年，第 134 页。
② 参见陈寅恪：《隋唐制度渊源略论稿》，北京：商务印书馆，2011 年。
③ 陳仲安、王素：《汉唐职官制度研究》，北京：中华书局，1993 年，第 87 页。
④ 《周书》卷五《武帝纪上》，第 64 页。

行之关系，构成了一个相对完整的行政体系”[①]。这种官制结构，溯及历史，显然是对北周列曹尚书与诸卿纳入六官系统精华部分的充分吸纳，只是力图改进并在体制上另加创制罢了。至隋炀帝时，又颁布诏令，对官品进行调整，设级九品、唯置正从，同时对诸寺卿的品级也作了相应调整，从而迈出了尚书六部与九卿关系对应的重要一步。不仅如此，在旧政治体制之下，原属于宫禁中帮助皇帝草拟诏诰、以备咨询的中书、门下两大机构地位不断得到提升，性质亦发生明显变化，继而成为外朝的重要机构。中书、门下与尚书并称三省，在建制上起到通达内外、在地位上彼此平等、在职能上配合制衡，经初期试行，实践中发展、完善，最终演化为隋唐时期的三省六部官制。

三　三省六部制的运行与完善

隋朝是中国封建社会官制走向成熟的重要时期。就中枢权力机构而言，结束了沿袭数百年的三公九聊体制，以此为基础积极推行三省的行政体制。隋朝废除三公、设立三省这一中枢体制的演进发展，为唐朝三省六部制的确立奠定了初步基础。隋朝以三省六部为核心的中枢权力体制的架构，不仅为唐、宋两代所承袭延续，而且对明清后世也产生了重要影响。

所谓三省，即尚书省、中书省和门下省的合称，三省长官同秉朝中大政，互有分工，共同行使宰相之权。三省形成于魏晋南北朝之时，在互动推演的过程中，代之三公而跃居为中枢的实权部门，并逐渐形成了彼此既密切配合，又互为制约的权力运行模式。从职责分工而言，中书省领会皇帝的旨意，掌管草拟诏令文书即制令出诏之权，所谓“国制，凡诏令皆中书门下议，而后命学士为之”[②]。旧时设监、令等职官各一人，后来废监而置二令，另外还设有侍郎、舍人等重要职官；门下省初为侍奉咨询机构，后渐掌握“出纳帝命”[③]而行封驳之权，初设纳言二人，后增设给事郎四人，在唐代初年改称给事中；尚书省“事无不总”[④]，总揽全国政务之权，设尚书令，多虚空位而难授其人，同时设左右仆射、左右丞、都事等重要职官。尚书省作为中枢行政权力的执行机构，在其统辖范围之下设有吏、户、礼、兵、刑、工等六部，六部分别配备尚书、侍郎等正、副长官，而六部之下各置四司，设侍、员外郎等官职，分而掌管各项具

① 严耕望：《论唐代尚书省之职权与地位》，《唐史研究丛稿》，香港新亚研究所，1969年，第39～63页。
② （宋）徐自明撰：《宋宰辅编年录校补》卷七，王瑞来校补，北京：中华书局，1975年，第197页。
③ 《旧唐书》卷四三《职官二》，第1842页。
④ 《隋书》卷二八《百官志下》，第774页。

体事务。其中，吏部掌管官吏任免之权，主要负责文职官吏的铨选、考课、勋封等具体事务；户部掌管户籍与人口管理、田地配置、赋税征收、财政收支等具体事务；礼部掌握习俗礼仪、祭祀活动、学校教育等具体事务；兵部掌管兵马行政、军队装备、武职铨选等具体事务；刑部掌管司法行政、典狱诉讼等具体事务；工部掌管项目工程建设和工匠管理等具体事务。其中，吏、礼、兵等三部隶属尚书左仆射分管，尚书左仆射还兼掌纠弹之事；尚书右仆射负责余之三部并兼知财政用度等。从行政权力运行的视角看，三省六部纵、横之间各有分工又互有交叉，这就保证了中枢权力的正常运行。中枢机构除三省六部之外，九寺五监也兼管、负责一些具体事务，譬如太常寺掌邦国礼乐、郊庙、社稷之事，军器监掌缮造甲弩之事，少府监掌百工伎巧等事。从九寺五监职事来看，好似与六部有重复之嫌，彼此互有冲突，但实则并非如此。正所谓“尚书制断，诸卿奉成”[①]，六部作为中央机构的行政部门，主要行使管理职能，而九寺五监等作为具体事务部门则负责落实，是操作具体事务的机构。

三省六部制从发展到逐步完善无疑是封建社会官僚政治体制的重大进步，这不仅有助于防范了重臣擅权，而且其本身对皇权也有极大的牵制作用，一定程度可以减少皇帝滥用权威。同时，三省机构彼此之间的相互监督、彼此制衡的运行机制也助于减少滥权舞弊行为，避免了较大的政务决策的失误。

四　隋唐五代地方官僚体制的演进

政治体制改革可谓“牵一发而动全身”。中枢官僚权力机构调整，行政体制运行方式的重大变革必然要求地方官僚权力机构和行政体制运行方式的相应变化，以适应政治架构顶层设计的发展需要。隋唐延至五代，承续近四百年，尽管地方行政体制改革处于复杂的动态变化当中，但仍然可以切中要害，对其稍加梳理。

在地方权力机构的设置上，隋初基本上承袭前朝旧制，设州、郡、县三级建制。开皇三年，罢诸郡而行之以州统县；至大业三年，易州为郡，推行以郡统县体制。以州统县也好，以郡统县也罢，实际上就是郡、县两级建制。

郡以太守为最高行政长官，置赞务辅佐之，施之不久又在两者之间加设通守，共同行使管理地方政务的权力。而就地方军务方面，则置都尉、副都尉等官职，手持地方领兵之权，他们直授中央统管而非太守的节制。中央与地方的

① 《晋书》卷十六《刘颂传》，北京：中华书局，1972年，第1303页。

沟通交流、了解互动实行两向“对流体制”：一方面，诸郡的长官或佐官每年需赴京述职一次；另一方面，中央定期或不定期派员到地方巡察，以获知掌握地方情况。

县作为地方基层行政组织，置县令、县丞、县尉等官职，丞为令副手，而尉承担掌判众务、催征赋税等行政事务。唐朝前期基本沿袭隋代地方行政体制，行之以州（郡）、县两级体制。据贞观十三年统计，“至十三年定簿，凡州府三百五十八，县一千五百五十一”[①]。但彼此之间虽然同为州（郡）或县建制，却因辖区大小、户口多寡而享有不同的等级。唐中期安史之乱后，地方两级建制逐渐演化为道、州（郡）、县的三级建制。与隋朝相比，唐朝州、郡长官称谓或太守、或刺史而反复变易，其辅佐之官称谓变动不大。

与前朝不同的是，唐朝还设有西京都兆府、东都河南府、北都太原府等三府，置其长官称为“牧”，名义上由亲王授领，而行实权乃“尹”或“少尹”，而其佐官设置大致与州（郡）同，只不过级别稍微高点。唐中期在州（郡）之上增设的道逐渐固定化，初时为十道，后增至十五道，唐朝后期再次扩编，共计四十余道，监察官也由最初的巡省使节演化为掌握道内军政、民政、财政等的地方行政长官。在诸道管辖区域内，除本官外，还有州府佐幕，形成了一个人才济济的幕府，掌握着地方重要事权。这样，州（郡）、县两级建制逐步演化为道、州、县三级建制。在县级官制上设县令、县丞、县尉、主簿等官职。

五代十国时期，社会政局始终处于变动不居状态，统治集团无暇顾及政体结构的调整，中央与地方官制也基本上保持了唐朝的设置，其间虽然略有更改，但却无关宏旨。与其相异的是，在秉承唐中后期官职不变的情况下，又不断添枝加叶，以至于造成行政机构膨胀、官僚冗杂，政务开支有增无减，而其负担亦是转嫁到劳苦大众的头上，为此民众怨声载道，潜藏的政治危机触之即发。

第二节 北宋官僚权力制约机制的机构设置

“兵骄则逐帅，帅强则叛上”，乃五代十国武将秉政乱国的真实映照。赵宋王朝的建立虽然没有耗费“一兵一卒”，但论其为起于战火烽烟之中却丝毫不过。五代十国皇权更迭而引发的政治乱象，赵宋统治集团是感触尤深的。赵匡胤建宋代周以后，善于吸纳唐末、五代时期改朝换代的深刻教训，“事为之

① 《旧唐书》卷三八《地理一》，北京：中华书局，1975 年，第 1384 页。

防，曲为之制”[①]，上至中央，下至基层，采取了一系列相关措施以调整政治官僚结构、布设行政运行体制，以便加强和巩固皇权，维护中央统治权威。

一　中枢权力机构的重大调整

北宋前期，中枢机构是权力运作的最重要脉线，上承于皇命而下钳制朝野，特别是作为最核心机构的三省六部。三省长官作为宰辅机构的首长，一旦权大位重，就可能威胁到皇位稳固。为江山社稷永固，皇权就会通过诸多手段设法挤压相权，避免势力坐大进而危及皇权的统治。北宋在中枢权力机构及运行体制的设置上，虽然多承唐朝旧制，但三省权力基本丧失尽殆。元丰改制后，三省权力虽然有所恢复，但实际虚名而已，趋向于三省权力合一。朝中实权移至“三省枢密院”。

北宋中枢权力机构的调整旨在进一步加强中央集权，以确保赵宋江山能够顺利传于后世。就中枢权力机构和官职的设置而言，基本上仿袭唐制，但是三师三公不再是常设机构，宰相也非固定专用，而是三省长官并列于外。宋神宗元丰改制前，三省虚位存之，却并无实任。而三省下设的六部二十四司亦与此雷同，“六部虽然名义上仍然存在，实际上等于虚设”[②]，部属长官一般也由他官兼任，居于某部却不一定拥有管理其部的权力。居任某部并授之“判其司”方能名实相符，握有实权。北宋初，中书门下别置于禁中，谓之曰“政事堂”，执朝中行政大权，职责乃“佐天子，总百官，平庶政”。

北宋的枢密院“掌军国机务、兵防、边备、戎马之政令，出纳密命，以佐邦治”[③]，是国家的最高军事领导机构。中书门下、枢密院并称“两府”，实际上分别把持文、武权柄。同时，天下财赋内庭诸中外管库悉归三司。 三司即盐铁、度支、户部三司。其中，盐铁司掌兵、胄、商税等七案，职管工商收入和武器制造；度支司掌赏给、钱帛、粮科等八案，职管财政收支和粮食漕运；户部司掌户税、上供、修造等五案，职管户口、赋税等。这就是通常所称的“两府三司”的中枢权力机构。中书省长官初为侍中，后渐以“同中书门下平章事”代之，从其职权看，相当于旧制宰相，参知政事位列其后，相当于“副宰相”，就其人数多寡而言，两个要职并无定数。元丰改制时，一般置宰相两人，首相称尚书左仆射兼门下侍郎，次相称尚书右仆射兼中书侍郎。枢密院简称知院，

① 《长编》卷一七，开宝九年十月乙卯，第382页。
② 刘笃才、杨一凡：《论北宋的冗官问题》，《学习与思考》1983年第5期，第76-78页。
③ 《宋史》卷一六二《职官志二》，第3797页。

置设枢密使、枢密副使等官职。元丰官制改革，称知枢密院使、同知枢密院使，而在其下又设都承旨等职官。三司则置三司使，又称“计相”，主要掌管国家钱谷出纳、均衡财政收支等财政大权。元丰改制后，三司职责悉归户部。“两府三司”各有分工、相对独立，惟皇命是从，理论上互不统属。

北宋前期，除“两府三司” 等核心机构外，中央机构还保留了前朝的宣徽院和翰林学士院。宣徽院设于唐肃宗、代宗之时，沿袭至北宋之时，分南北两院， 是由宦官任职的内侍机构，其地位近似于枢密院。元丰官制改革以后，宣徽院遂被罢之，其职能转并省寺，宣徽使亦存之，但已是虚衔。翰林学士院亦承唐制，行政长官泛称承旨，而以他官转入且尚未授之学士者称“直院”，他官临时代行职权者称“权直”。九寺、五监、御史台等制袭唐，无太大变化。

北宋前期官制与前朝迥异的是，“官、职分离，实、名二分”，官称一般为虚衔，而职才是握有实权的官。仍需要说明的是，在相对特殊时期，有职也绝非的有职务，而授之以“差遣”，才算有具体职务。这正如《宋史》载：“故中书令、侍中、尚书令不预朝政，侍郎、给事不领省职，谏议无言责，起居不记注……居其官而不知其职者十常八九”[①]。官制如此紊乱庞杂，必然造成官无定员、吏无专职的政治怪象。

二　地方权力机构的适度调适

北宋地方权力机构实行路、州、县的三级行政建制，而夹于其间的府、军、监等则相当于州级建制，军、监作为县级建制视为例外。宋立之初，承袭唐朝道的行政建制，共置路十五个、州一百一十一个、县六百三十八个。在动态的发展过程中，路、州、县等的具体设置也略有差异。

路是由宋立之初的道演化而来的，作为中央的派驻地方的行政机构，是直辖于中央的一级行政建制，初为虚置机构。宋太宗采纳右拾遗李瀚言，“天下节镇无复领支郡者矣”[②]，正式改道为路，成为一级行政建制。至道三年（997）分天下为十五路，即京东路、京西路、河北路、河东路、陕西路、淮南路、江南路、荆湖南路、荆湖北路、两浙路、福建路、西川路、峡路、广南东路、广南西路[③]。十五路也非固定形式，发展中又经过数次析分，譬如真宗咸平四年

① 《宋史》卷一六一《官职志一》，第 3768 页。
② 《长编》卷十八，太平兴国二年八月戊辰，第 411 页。
③ 《长编》卷四二，至道三年十二月戊午，第901页。

（1001），“分川、陕转运使为益、梓、利、夔四路”[①]，仁宗天圣四年（1024）分江南路为东西两路而达十八路，神宗元丰改制期间分二十三路，徽宗宣和末年（1125）变二十六路。此外，为加强边防，对付契丹、西夏诸族，还置有带有军事性质的路。

各路设“经略安抚使”一人，统管一路兵民等事宜。而“经略安抚使”往往带“都总管”衔，以统领军队，常称作“帅司”，“凡诸路安抚之名，并以逐州知州充”。“转运使”专理一路的财政赋税、民政等事务，常称作“漕司”，其长官称转运使，机构初设时兼有地方诉讼之权，后来这一职能转移至提点刑狱司；置“提点刑狱公事”专理一路的司法和监察等事宜，在约束和限制转运使的权力的同时加强了路的司法管理，“宋太宗淳化二年，以司门员外郎董循等十一人，分充诸路转运司提点刑狱”[②]，此司又称作“宪司”，其主官原则上“选朝臣及诸司使副至蔺门祗候明干者充”[③]；置“提举常平茶盐公事”主管赈灾和盐铁专卖，常称为“茶盐司”，亦称为“仓司”，根据路管辖范围和人口多寡置主官一或两员。“四司”的主判官僚授于提点学事，在北宋是有较严格的规定。除授人一方面需要具备一定的品阶和资历，另一方面需要具备“出身（即进士）监司”。除帅司的主判官员外，其他三司主判官员既不是地方产生的，亦不是由地方任命，而是朝廷直接委派京朝官充任地方。从某种意义上说，他们不具有管理地方的实权，仅是朝廷派来监督地方政务，指挥地方军、政、刑、财等事务的，因而此“漕、宪、仓”亦称为“监司”。

从“监司”主判官员的地位来看，略低于经略安抚使、安抚使，但他们并非直接的上下级关系，而仅受（经略）安抚使协调，重大事宜可越过安抚使直接奏报朝廷，而且在特殊情况下，主判官员提举、提点的官员，亦可自行决断，处理某些紧急政务；从其职能看，主要有监察、财政管理、司法审判等职能；从运作机制看，“监司”彼此独立、互不统属；从“监司”主判官员的来源看，品级官衔较高、地方经验丰富，“担任监司的官员多为郎中、员外郎等六品中下级京朝官”[④]。就这类的京朝官，一般都曾在地方担任过知州、通判等一类的地方官。这样做，既有助于监督、制约权力的行使，又有利于加强中央对地方的控制。

---

① 《长编》卷四八，咸平四年三月辛巳，第 1052 页。
② 马端临：《文献通考》卷六十一《职官十五》，上海：商务印书馆，1936 年，第 558 页。
③ 《长编》卷一一三，明道二年十二月丙申，第2646页。
④ 陈长征：《北宋中央控驭地方的派出机构——路》，《山东大学学报》2003 年第 2 期，第 40 页。

路作为北宋时期地方重要的行政建制，各司之间权力划分和职能分工，做到了行政与监察两相统一，在行政运作中起到承上起下的重要作用。在路级行政建制以下设置府、州、军、监等行政组织机构，他们同属路级下属单位，属于同级别地方行政政权。知府、知州、知军、知监为其行政长官，总领一州（府、军、监）郡务和宣布中央诏条等，辅佐官有长史、通判、签书等等，他们的地位高于幕职官和诸曹官，幕职官乃知州和通判助手，有判官、推官等，拥有州内政务的决策权。北宋时期，以所辖户多寡为标准，将州分为上、中、下三个等级，四万户以上者称上州，两万户以上者称中州，两万户以下者称下州。[①]"军"在唐朝出现，一般是指军区，沿至五代时演化为行政区划单位；监多现于矿产资源区，虽然亦为行政单位，但一般不管民政之事。凡利民之事，知州无所不管，不啻为地方"小朝廷"。为加强对地方的监督和制约，太祖汲取五代藩镇乱权之弊，初时规定，知州公事并须长史、通判签议联署，方可行之。通判之职责，实际上具有监察的性质，故又称"监州"。在州知事、通判之下，设有录事、户曹、巡检、判官等属官。

县是北宋时期地方行政的基层建制，有县、镇、寨之分，"凡朝廷所行之政多在焉"[②]，盛时达一千二百余县，另外还有少量县级监的建制。县级长官置知县或县令，其职责"总治民政，劝课农桑，平决诉讼，有德泽、禁令则宣布于治境"[③]，实乃无所不包。各县亦有轻重之分，宋初分望、紧、上、中、下等五等，后渐为八等。京城、陪京城内的县称为赤县，地位相对稍高；城外之县相相对次之；其他县更次之。县级主官以下设县丞、主簿、尉等辅佐职官，县丞佐理县务，"主簿掌稽考簿书"[④]，县尉管乡村中的"盗攘、斗殴贼杀、争讼之事"[⑤]。除此之外，还有监当官分掌仓库、酒榷等。县下设乡级建制，但不设命官，而置负责赋役的里正之职。元丰改制后，在县级以下推行保甲制度，设都保、大保和保三级，联比民户以保任而寄于民政，维护基层社会稳定，推动农村经济发展。

① 《旧唐书》卷四四，第1916页。
② 《宋会要》职官四八之三二，第3471页下。
③ 《宋会要》职官四八之二九，第3470页上。
④ 《宋史》卷一六 四《职官志四》，第3884页。
⑤ 《宋会要》职官四八之九二，第3501页上。

三 监察机构的多元变化

北宋为了加强中央集权，维护统治集团的意志和利益，在行政权力的运行上，行之以“上下相制、轻重相维”的制约监督机制，权力中枢系统的“两府三司”、九寺五监等机构彼此间互为制衡、相互制约，而就地方建制单位路、州、县等的各级内部、彼此之间亦是如此。

从中枢机构的设置看，北宋掌握实权的组织机构乃是“两府三司”，其中中书门下议决全国政务，施于行政，枢密院掌握全国兵马，决于军事，三司负责财政税赋等，总理财政。三者虽然不能说是完全平行的机构，但亦分工明确、互不统属，而是直接委以皇权，听命并直接对皇帝负责。诚如学者吕邦耀对北宋相权所论，“宰相之权，兵财之外，官人进贤，最其大者，而宋之相权，于此亦绌”[①]，比较形象的描述了相权的功能定位。

总揽百官的宰相之权姑且如此，军权、财权亦与此同。当然，在特殊时期，相权僭越其权，插足重大人事任免，伸手军权、干涉财权等仅为例外，但并非北宋行政权力运行的主流。就“两府三司”权臣的任免，坚持亲缘关系、师生关系的回避原则，譬如仁宗庆历年间，枢密副使庞籍女嫁参知政事宋庠之子，“庠因言于此，以亲嫌不可共事”[②]。在权力中枢机构中，除了“两府三司”等事务管理机构外，另外还有九寺五监等具体事务的执行机构，九寺五监在各自的职责范围内，从事具体工作，但他们并非唯管理机构命令是从，而是拥有一定的裁量权，对管理机构的错误决策有驳斥和反诘的权力。

不仅如此，就特定行政机构内部而言，亦是一种监督制约关系。以中书门下的职官设置为例，北宋一般以中书门下平章事拜相，设一相或三相，三相即为昭文相、史馆相和集贤相，并置参知政事辅佐之，设员二至四人。宋初参知政事虽然“不宣制、不押班、不知印、不升政事堂”[③]，至开宝六年（973），却获得了与宰相共同议政、轮流执政的权力。作为副宰相，参知政事权力动态不定，但均对宰相制令、决策具有一定的制约监督作用。况且作为宰辅班子，其人员组成有宰相、宰执（包括副宰相、枢密院正使以及枢密院副使）等，实行集体领导制度，重大事务皆集体议定；就朝中日常政务的处理，“诏令左右丞权轮日主印当笔”[④]，这就有效地避免了一相独大、位高权重而致政局失控。

---

① (明)吕邦耀：《续宋宰辅编年录》山东：齐鲁书社，1997 年，第 210 页。
② 《长编》卷一五九，庆历六年七月癸酉，第 3845 页。
③ 《宋史》卷一六一《职官志一》，第 3775 页。
④ 《长编》卷三七四，元祐元年四月癸巳，第9075-9076页。

从地方机构的设置看，北宋实行路、州（府、军、监）、县三级建制，上下级之间既是领导与被领导的关系，亦是一种监督制约关系，正所谓“监司察郡守，郡守察县令”[①]；就各级内部机构的设置，既是权力分割、职能分工的需要，亦是相互制衡、彼此监督的需要。以路级地方行政建制为例，路级包括转运使司（漕司）、提点刑狱使司（宪司）、提点常平使司（仓司)、安抚使司（帅司）等“四司”，职能各有分工，但漕、宪、仓三者并称“监司”，仅受安抚使协调而非领导，某些重大事项有不经安抚使批准而直接向皇帝报告。这就削弱了各级机构的单独权限。在权力动作中，官与职殊、名与实分，官吏获得差遣方有实际职务，拥有决断事务之权，而职事差遣在很大程度上受制于中央相府堂除，即“都堂奏差者也”[②]，甚至皇帝以“特旨除授”的特别方式直接任命地方官吏或委以京朝官以特别职事，到任地方行使相关事权，这本身就是权力制约监督的一种方式。

北宋承袭前制，设有职掌为政监察、绩效考课的常设性机构。中央有职掌“纠察官邪，肃正纲纪”[③]的御史台，下辖台院、殿院、察院等三院，共同担负着监察百官、司法刑狱、参政议政等综合功能，不仅能谏诤君王，亦可察失职官吏、举劾非法，北宋御史官可谓权重位尊，握有“自宰相至百官，三省至百司，不循法守，有罪当劾”[④]；在地方，制约监督机构一般由监司、通判等组成，譬如在路级建制机构中设置的转运使，除了职掌一路财政赋税权之外，亦有监察各州官吏之权。同时，还设有职掌官吏考课权的机构，在京城置有职掌考核京朝官的审官院；在地方置有考核幕职州县官的考课院。不仅如此，宋初则置流内铨专管幕职官州县官的考课，太守时又增置三班院负责铨选内廷供奉及殿直官。监察、考课等相关机构的设置和运作，有助于引导官员常怀为民之心，无疑是权力制约监督的专门性机构。

赵宋统治集团在承袭唐朝旧制的基础上，通过对行政机构的整合和事权的适度分化，削弱了地方势力，加强了中央集权，提高了皇权的威望。但机构整合与事权分化，尚不足以避免重臣弄权、他官贪权。比行政机构整合更重要的是，行政权力运作需要制度化、规范化，使其不因人的变动而随意调整、不因人的意志的改变而任意更变。从这个方面说，规范的制度和完善的法律亦是制

① 《宋史》卷四六《度宗纪》，第905页。
② （宋）赵升撰，王瑞来点校：《朝野类要》卷三《堂除》，北京：中华书局，2007年，第68页。
③ 《宋史》卷一六四《职官志四》，第 3775 页。
④ 《宋史》卷一六一《职官志一》，第 3778 页。

约监督权力必不可少方面。

第三节 北宋官僚权力制约机制的运行方式

赵宋统治集团在承袭唐朝旧制的基础上，通过对行政机构的整合和事权的适度分化，削弱了地方势力，加强了中央集权，提高了皇权的威望。但机构整合与事权分化，尚不足以避免重臣弄权、他官贪权。比起行政权力机构整合，权力运行方式的改变更为重要，因为运行方式直接影响到政令的颁布和政务信息的传递，权力效能的提高也与权力运行方式有关，所以，官僚权力运行方式要实现规范化、制度化发展，使其不因人的变动而随意调整、不因人的意志的改变而任意更变。北宋官僚权力运行方式无论过程规范或制度建设都逐步形成了自己的特色。

一 规范官员的选任方式

北宋秉持“强干弱枝”的执政理念，积极推行“重文抑武”之策，外显弱却人才出，堪称中国封建社会杰出人才最集中之时代。大批人才脱颖而出，既与“文治天下”的基本国策相关，更与“学而优则仕”的科举择官制度相联。萌于文帝开皇三年举“贤良”、起于隋炀帝大业三年的科举择仕制度，发展至北宋时期，已经成为巩固皇权专制统治的最有力手段。北宋继唐朝五代之后，仍然推行的是以科举制度为主体的择官制度。除这一主体形式外，还有学校考选、荫补子孙、军功转补、摄官临补、京外任职等多种方式，诸种选官方式可谓“委曲琐细，咸有品式”[①]。

（一） 完备科考择官之法

北宋汲取前朝教训，积极推行科举改革以改前代之弊。首先，罢“公推”制，严防公卿重臣干预科考。太祖初年，诏“礼部贡举人，自今朝臣不得更发公荐，违者重置其罪”[②]。真宗景德二年，针对公卷之弊，礼部贡院曾就此建言，“自今并令举人亲自投纳，乃于试纸前亲书家状，如将来程试与公卷全异，及所试文字与家状书体不同，并驳放之。或假用他人文字，辨认彰露，即依例扶

① 《宋史》卷一五五《选举志一》，第 3604 页。
② 《长编》卷四，乾德元年九月丙子，第 105 页。

出，永不得赴举。”[①]纳公卷渐趋退之。至仁宗庆历元年纳公卷之事完全废止。以此为标志，举荐制遗风荡然无存，考试成绩成为决定考生去留的唯一依据。其次，力倡“别头试”以抑权贵子弟。所谓“别头试”即主考官另辟考场，另派考官主试，以限制主考官徇私送情。“别头试”最初针对的是考评官的亲属，后扩展至地方长官亲属、姻亲之家或门客等。再次，推行“锁院”、糊名制度。“锁院”即不设固定的贡举官，而至试前皇帝临时选任主考官，而一旦钦点，就将锁居贡院，考试期间不得接触他人。糊名即弥封考生信息，以减少评卷人的主观因素。另外，还置有誊录法，以堵塞糊名法中评卷人辨识笔迹的漏洞和弊端。严密考试制度的推行，显然有助于地主阶级知识分子和孤寒子弟入仕，这不仅充实而且改善了北宋政治官僚的结构，为下一步官员任用准备了良好条件。

当然，恩荫任子、学校考选、军功转补等形式也是北宋官僚选任的必要补充。北宋在官僚选拔任用或官僚注授差遣的过程中，最重视的是进士出身，通过恩荫、军转等方式选拔的官僚获得重任的零星所见。北宋七十二名宰相中，进士出身有六十三名，因恩荫入仕、太士舍选出身者各三人，制举出身一人。这表明，科举出身的官僚已经成为北宋官僚队伍的主体部分。

（二）严格官僚除授制度

与唐朝五代相异的是，北宋实行官称、馆职、差遣分授制度。官称乃“请俸之具，称呼之号”[②]，与俸禄、品顺相联；馆职以备文学之选，指高级文官的清贵地位；差遣乃治内外之事，握有实权而行其事。官僚入仕，需要有具体职务，有固定阙位，这实际上体现出人权的分配问题。北宋时期，朝廷任命、派遣官僚的方式即为除授制度。

立国之初，朝廷采限多项举措，逐渐剥夺了藩镇的权力，全国上下官僚均由朝廷统一任命。一般而言，重臣由皇帝册授，中枢机构的次要官僚由宰辅班子除授，而地方基层官僚则由吏部差注。在局部区域内，亦存在长官奏辟属官的做法，但这仅是一种例外，也是对高度集权体制的必要补充。但不论采取何种方式，都有相对严格的程序。主要表现在：

一是特旨除授有相对严格的程序。皇帝提拔、任命宰相、参知政事、枢密

① 《长编》卷六一，景德三年二月己卯，第 1376 页。
② (宋)夏竦：《文庄集》卷十三《议职官》，影印文渊阁四库全书本，1087 册，第 161 页。

院使或副使等中枢重臣，虽然由皇帝本人内定，但程序也相当缜密，翰林院学士当面接受圣意，锁院草拟，方能付外实施，“虽九重至密，亦不得预知，独自与学士以姓名而命之也”[①]。台谏官担负监察百官、弹劾不法之责，“出自宸宗衷”，除授时宰相原则上无权干预，亦不能举荐候选人。六部尚书及侍郎等侍从官以“御笔除拜”。但皇帝特旨除授重臣，不是其心血来潮的随意行为，而是源于要么了解君臣，要么来自其他重臣举荐。

二是堂除遵从“上不能专，下不能侵”的原则，履行“都堂奏差”之责。宰相府、枢密院享有差除官僚之权，但必须在自己的职权范围内方可行之，所谓“自卿监而下，及已经进擢，或寄禄之中散大夫者”[②]，实乃职权范围。堂除以“为官择人”为目的，受天子之托，选人“无资格之拘，无关键之限”，因而方式较为灵活，伴随事权的扩张，堂除取占部阙之事更趋频繁。

三是吏部遵循资格年限差注官僚。磨勘法推行后，吏部差注官僚更注重任员的年限而不重实绩。譬如，知州之阙，据《宋会要》载：“自来止三任通判，无过，则依次差充，或才器凡庸，年老病患，盖存格例，不复区别”[③]。显然，吏部用人凭借资历而不是看官僚是否真有才干，乃至造成在其位谋其政者十仅二三，而谬政者达十之七八。

四是诸司奏辟属官，奏辟对象需要符合相应条件。北宋初规定，自辟属官，被奏辟者需已入仕途，有仕官经历。964 年，太祖下诏“令藩镇无以初官为掌书记，须两任有文学者乃许奏辟”[④]即是说没有从政经历的官僚不能辟为属官。但随着北宋官僚选任制度的完善，奏辟属官的范围极大缩小，乃至形成州郡幕佐，皆朝廷补授，而“辟阙”尽归吏部，由吏部依格差注。其五、定差法较前朝更为正规化、制度化。为减少旅途劳顿，北宋在远离京城的川陕、两广地区实行“分铨选之法委以漕司”的定差法。在这些地区，州、县官不由吏部关注，而改由转运使差注并报吏部审批。吏部考其格法，若无害则给告以行之。

北宋官僚选拔任用“事权多门、纵横交错”，真乃多途而多法，但无论何级除授主体除授官僚都需要遵循典章制度，遵循严格的程序，绝不是除授主体的任意行为，那怕“不受制约的皇权”亦无例外。

① （宋）蔡絛撰：《铁围山丛谈》卷一，冯惠民、沈锡麟点校，北京：中华书局，1983 年，第 18 页。
② 《长编》卷三七〇，元祐元年闰二月丁巳，第 8964 页。
③ 《宋会要》职官四七之八，第 3422 页上。
④ 《文献通考》卷三九《选举十二》，第 368 页。

（三）官僚选任按律而行

为保证政治官僚队伍的整体素质，最大限度地阻绝庸才入仕为官之路，北宋就官僚的选拔任用，习遵前例、谨小甚微，不仅有可操作的方式和严谨规范的程序，而且还有诸多原则，待之遵循。

考试任用制度。唐末五代政局乱象横生，吏铨书判拔萃科久废。公元 962 年 8 月，太祖诏令“应求仕及选人，并试判三道，仍复书判拔萃科”[①]。当然，试判仅是选人升改官资、提前注官的前提条件。试判入等者得以放选升陟，不入等者亦无惩降。太宗即位后，对试判之制略有调适，于是下诏“试判三道，凡两经试判批中下者，判上者即与超一资注拟，……判中者则以资注拟，……凡两经试判批中下者。”[②]，试判差者将受到不同程度的惩罚。仁宗更为重视此举，将试判成绩分为三等：一等改京官获知县，二等循资授职官知县，三等赴远任官。不仅如此，由于地方长官多兼司法之责，为避免冤假错案、枉杀无辜，又推试刑法，以督促官僚学法用法，提高他们的法律知识水平。为取能文晓法之人入仕，北宋对文官初次为官，推行铨试之科；武官初次为官实行呈试之法。初试过关者，方得放行参选。而就免试了出官之制，必须遵循严格的条例和程序，以防止才疏学浅之人获得差遣。譬如，考虑幕职州县官在任劳绩，“历任有京官、职官、县令举主共及五人者，亦与免试，放选注官”[③]。铨试、呈试制的实行，对北宋官僚队伍向非世袭化和开放性发展起了积极作用。

定期轮任制度。“三载考核，三考黜陟”官僚任用的古训为封建各朝所承袭。北宋初，宰执等重臣任职年限没有明确规定，但对地方官基本习成定制。宋初，战事凸现，边防之官多实行久任制。公元 981 年，太宗下诏：“诸道知州，通判，知军、监、县，及监榷物务官，任内地满三年，川广福建满四年者，并与除代。”[④]真宗时，川陕、广南幕职州县官必为二年，然无阙可注而未能推广，但京朝官以两年或两年半为限却渐成定制。北宋后期，随着冗官问题更趋严重，赋闲待阙者居多，官僚任期又适作调整。总体而言，三年任期之制基习成惯例，但在冗官有充斥的情况下，官僚实际任期比规定略短。定期轮任制的实行，有效的减少了官僚一地久居经营而致盘根错结的关系网，避免地方势力坐大形成辖区割据，从而加强了中央对地方的控制。但另一方面，任期较短既

① （宋）王林撰：《燕翼诒谋录》卷一《吏铨试书判》，诚刚点校，北京：中华书局，1997 年，第 2 页。
② 《宋史》卷一五八《选举志四》，第 3698 页。
③ 《长编》卷三七〇，元祐元年闰二月丁巳，第 8964 页。
④ 《长编》卷二二，太平兴国六年七月乙酉，第 494 页。

无助于地方政治建设，亦更增加了地方行政开支，加重了劳动人民的负担。

举荐保任制度。宋初，百废待兴，急需治国之才。因而举荐之法甚兴。举荐任员，担负着为国家推举治国英才的重任，因而统治者尤为重视。为提高实效，实行保举连坐法。宋初，条件相对特殊，诏令以荐举堪任差遣为主。太宗时，战事基本平息，巩固政务成为中心任务。于是，人事制度改革序幕徐徐拉开。为鼓励荐举才学之人入仕，连坐治罪条款略有放松，被举者犯罪若荐官及时自首，可免其罪，一时举荐之风盛行，举荐范围趋于扩大，举荐方式也有更新，从而为朝廷了解百官、储备人才创造了条件。举荐制度经真宗、仁宗日趋制度化、固定化，相关内容，譬如举主资格和举荐人数、被举荐人身份等更趋完善。

任官回避制度。任官回避制度是减少徇私腐败现象，澄清吏治的重要方式，包括亲缘回避和地缘回避两个方面。任官回避起于汉初，至北宋获得空前发展，不仅回避的职务增多、范围扩大，而且回避条令也更加具体化。宋初由于人才紧缺，求才若渴，举官不避亲，到太宗时期任官避亲现象逐渐增多。仁宗康定二年，颁布《服纪亲疏在官回避条制》，其中规定“本族缌麻以上亲，及有服外亲、无服外亲，并令回避，其余无拘”①。这项规定，使回避范围从直亲扩大到姻亲、旁亲。在此基础上，北宋后任统治者又不断加以修订、完善。至熙宁三年，又在制定的内外官避亲法中规定：“应内外官事局相关，……皆令奏请回避。”②任官回避制度就整肃吏治、维护皇权起到了积极作用。

二 调适官员升黜考课方式

“事有废阙”而致降黜。一方面是官僚改官叙迁，另一方面则是官僚渎职降黜，这是对危害统治集团根本利益的官僚进行惩处的必要手段。陟优黜劣的官僚任免制度是影响到整治昌明灰暗、政权运行效能的重大问题。北宋官僚品阶大体上分为文、武两大系统。文职分幕职州县官、京官、朝官三类，后两类又称京朝官，只有入选京朝官方有光明仕途；武官分使臣、横行、正任三个等级，升陟、降黜同样攸关个人政治命运。北宋在承袭前制的基础上，应时而变，对官吏升陟、降黜制度做了重大调适。

（一）官员陟黜以考课为要

① 《宋史》卷一六〇《选举六》，第 3744 页。
② 《宋会要》职官六三之四，第 3814 页下。

考课是宋代官僚权力运行方式重要内容，是官员管理制度的重要组成部分。在人类文明演进发展中，自等级关系确立、国家产生，作为考察官员施政情况重要手段的考课措施即现形于世。《尚书·尧典》中载有“三载考绩，三考黜陟幽明”之语，虽然仅是儒家政治思想的寄寓，却渐成为后世考课制度的理论依据。春秋战国时期，考课制度已具雏形，《左氏春秋》而载“书劳”制度。至秦初，基层官吏课绩已有明确的等级区分，视其而察之；顺势而汉，考绩标准有了高下差次九等之别；隋唐时期，考课制度更趋严整而系统化，形成了以尚书省吏部为核心的考课机构和以“善”、“最”为标准的考课制度。北宋根据现实需要，在继承前朝考课制度的基础上，有了新的突破。北宋官员选用考课制度发展变化，直接影响到臣僚升迁阶秩及速度，因而大小官员们都不可避免地会受到考课规范的制约。

考课之法在北宋的发展。北宋考课法是适应现实发展需要，在吸纳前朝考课精华的基础上逐步制定而成的。考课法在北宋的发展演进大致可以分为三个阶段：太祖至真宗时期为初创阶段。面对五代残破败局，赵宋统治者较为重视幕职州县官僚治绩，以便恢复生产、发展经济，增加国库收入。因此，此阶段官吏政绩考核以恢复生产、稳固统治为主要内容，管理有方、财政增资就能获得升迁的机会。“所有增添户口、租税课绩，并兵戈灾沴，并准《长定格》处分”[①]，抚育有方，户口增益获得奖励。至宋真宗时，考课实绩让位于资历磨勘，“于是黜陟之法废矣！”[②]

仁宗至哲宗为发展时期。随着社会矛盾日益尖锐化，适应整顿吏治的需要，考课更加明确、详细，特别是对监司的考课更是如此。景祐三年规定，提点刑狱由翰林学士、御史中丞等朝廷重臣主考，并下诏制提点刑狱考课法，从而使提点刑狱考课更趋规范化。嘉祐初年，“财利”、“民事”纳入考课内容。考课内容的逐步丰富完善，使考课标准基本定型。

徽宗至北宋亡为修补时期。宋徽宗继位，政局混乱、国势衰微，考课法多在原来基础上遗漏补缺，考课内容大为增加，“奉诏无违、诱进道徒”[③]等无一不列为考课内容，真可谓包罗万象。就北宋考课作一镜头回缩，虽然考课“循

① 《宋会要》职官五九之一，第 3717 页下。
② （宋）章如愚：《群书考索.后集》卷十五《官职门考课类》，影印文渊阁四库全书本，937 册，第 209 页。
③ 《宋史》卷一六〇《选举志六》，第 3763 页。

名责实”[①]、以功过定的合理内核在各个时期统治集团重视程度存有差异，甚至最终演变为只讲形式、不计内容的磨勘之法（磨勘法重历官年限，参考差遣课绩），考校等第缩水简化、批书印纸名实不符，赏功罚过难落实处。即便如此，官吏课绩仍然对官僚阶序升迁起着重要的影响。

考课标准在北宋有所调整。考课标准是否合理、科学，是决定官僚选拔任用成败的关键因素。“四善二十七最” 等是唐代行见成效的官僚选用的考课标准。北宋袭前制，但绝非简单照搬套用。宋初，适应政治形势发展的需要，“善”、“最”考课标准稍有调适。反映官员德行标准的“善”继续行之，但对考校中抽象含混、灵活机动的“最”，则制定了确切具体的标准。从考课的对象看，监司、守卒、知县及县令诸层次的外任官吏是北宋考课的重点。就监司的考课，涉及劝农桑、兴治荒废，招流亡、增户口，兴利除弊，劾有罪、平狱讼，失案察，屏盗贼，举廉能等七事；就知州、知县等守令的考课，“四善”续之，而具体内容概之以“三最”或“四最”之目；对于京朝官外任的考课，除上考下的正常途径外，皇帝亦不时委任专人充任按察使、察访使等，前往诸路或州府，以察地方官员施政能否；对中央办事机构官员的考课，重点在核查其办事绩效、纠举违失，以尽可能地减少行政失误，提高行政效率。

重视批书历纸。为了减少考课行为的形式化、简单化，规范官员履职时考课标准，北宋前期官僚考课非常重视批书历纸。太宗续继大统初，乃颁布《令录簿尉历子合书式》，目的在于诫惩欺上瞒下、隐漏妄书的不法行为。幕职州县官由吏部南曹发给历子，京朝官或进士及第的幕职州县官赴外任职，则发给御前印纸。历子或印纸有点类似于施政状况的记录本，地方官员功、过统统记录其上，即是考课的原始档案。考词、等第等录于批书历纸的做法为考课提供了事实资料，使考核有了相对客观、具体的标准。但是，北宋的考课，更多地不是与施政绩效联系，而是与循资、年任相关。显然，这与为了限制官僚队伍急剧膨胀而行以磨勘法是有莫大关系的。

考课内容有所变化。为保赵宋江山长命之祚，机构运转、权力运作不尚虚文而力求实效。太祖、太宗在削夺藩镇兵权、扫平诸国的同时，实行“黄老无为”之治，以恢复生产、发展农商、增加收入。与此相适应，对百官的考绩亦围绕于此，重点在劝课农桑、人口增益和缉贼捕盗。譬如建隆二年颁令，“罢岁月序迁之制”，官员考课以种植数量为重要依据；建隆三年，重申唐考课令，以

① 《宋史》卷一六〇《选举志六》，第 3757 页。

人口增减评定官员施政绩效，官员任职地方，凡“户口增益者”，给予奖励，反之予以处罚。同年，就窃贼亦颁令，限内捉获赏之，而不获者视其情况而罚其俸禄。

太宗更甚之，以“赏罚大法”而肃清吏治，将考校初分三等：“‘治状优异’为之上，‘职务粗治’为之中，‘临事弛慢所莅无状’居其下。”[①]至真宗时期，政治形势趋于安定，考课内容及其标准亦发生了微妙变化，“率以法计其历任岁月、功过而序迁之。”[②]，表明考课的重心发生转移。与前不同的是，官员任职年限、资历等凌驾于施政绩效之上，课绩在铨选中的分量较前大为降低。至徽、钦之时，朝廷暗弱、掊敛苛酷，考课亦是一片混乱，“奉行手诏无违戾”列为考课之首，考课不仅起不到整饬吏治的作用，反倒沦为势力集团满足私欲的工具。

课绩等第诸考课制度在北宋也发生了变化。北宋时期，州郡对州县基层官员的考课，从理论上言之，自汉以来的“九等考第”尚未罢之，但《宋史》、《宋会要》等大量文献资料表明，“九等考第”制度已经名实不俱，在实践中行之以太宗定的三等考第制度；真宗效法其父，察官员而分三等；仁宗庆历时，诏令磨勘院“分三等闻奏”；神宗改制，从监司至知州、县令，课绩仍为分三等，并设优、劣二等；徽、钦二帝时，北宋已至残喘之年，矛盾横生，考课等第了无新意，仅续而惯之。

（二）官员升陟推磨勘之举

磨勘系指审核、推究及勘验的系列做法和诸多程序，将其用于考课、铨选制度上，始于唐代中期。唐玄宗开元年间，吏部尚书裴光庭积极倡导并行之以《资循格》考课之法。其后，任官“资历”、年劳等成为铨选官员的重要依据，也标识着吏部考察官员的重心悄然发生偏移。

北宋幕职州县官僚考课条令较多的承袭唐朝旧法，并遵守《长定格》中的考课条件。但北宋官僚的考课业绩在很大程度上不是由行政绩效决定的，而是由官僚品阶及担任职务决定的，“进考有文，定格难越”即表此意。呆板格法抽空了考课循名责实的合理内容。在演进发展中，考评重心从考课绩效日渐转向对官僚资历年限的审查。与此相适应，勘验文状的磨勘制取代了考课的应有地位，其结果成为官僚升陟的重要依据，“铨法虽多，而莫重于举削改官、磨

① 《宋史》卷一六〇《选举志六》，第 3757 页。
② 《宋史》卷一六三《职官志三》，第 3840 页。

勘转秩”[①]。

磨勘制度在北宋的形成与发展。为稳固政权，宋初统治者力推扩大统治基础之举，泛阶滥赏，特别是自太宗时期，皇帝郊祀行庆，君臣文武必随行叙迁，乃至形成了冗官冗费等问题。久之，引起了士大夫们的关注和重视，他们忧事之切，慎思变更之法。太宗开宝初年，选人置于南曹、铨司、门下省等三处以磨勘、注拟官职。太宗时，置磨勘院，凭考课绩效黜陟官员。但磨勘习唐末五代旧法，遭右谏议大夫田锡、谢泌等人的尖锐抨击，认为磨勘之名，殊非雅称、确非典训，必损纲纪。于是，遂改之，其中磨勘京朝官改为审官院，磨勘幕职州县官改称考课院。但名称的改变并没有改变其性质和职能，“两院”仍然行磨勘百官之实。随着循资迁序原则的发展，磨勘在铨选官员中的地位和作用越发突显。

宋真宗时期，科举取士、恩阴补授推行数年，官员冗杂现象更趋严重。为限制中下级官员的过快升迁，减少高级官员数量，北宋政权制定了一系列法规，磨勘条法遂确立下来而得以迅速发展。真宗继位，王禹偁、耿望、王济、孙何等司谏们，针对官阶泛滥、铨选莫责其实的问题，率言敢谏、直言不讳，对宋初弊政给予尖锐批评。至道三年，左正言孙何在上书中“厘革迁转”条中直陈叙迁之滥，并建议“自今郊祀，群官不得一例迁陟，必若绩用有闻、才名夙著”[②]而得迁之。经三年酝酿，新的迁转章程趋于成熟。咸平四年，真宗纳孙何、耿望等建议，遂罢郊祀进改之制，针对京朝官以磨勘察其优劣而黜陟之。真宗行磨勘之法，形同考课，正如神宗言“磨勘者，古考绩之法”[③]。但磨勘却不别于考课，因为磨勘绝非单纯是对官员施政绩效的考察，而是与官秩迁转（铨选人才亦京朝官或京朝官迁秩等）密切相关的。就其内容言，磨勘既包括对官员资历、绩效等的考察，亦涉及官员出身、荐主等的查验。从历史视角看，正是由于考课制度的日益程序化、形式化，俱名实责渐趋二分，作用尽失，才促成了磨勘制度的问世。

磨勘制度在北宋官僚仕途中的重要地位。北宋时期，磨勘在选人改官、使臣迁转过程中是其重中之重的制度。行磨勘之法，资历年限、举主、课绩是勘验、审核的主要方面。其中，官僚的资历年限是磨勘的最主要硬件。磨勘之法

① 《宋史》卷一五五《选举一》，第 3603 页。
② 《长编》卷四二，至道三年九月壬午，第 883 页。
③ 《长编》卷三〇八，元丰三年九月丙子，第 7484 页。

“不问其功而问其久”，转任官僚、初任官僚未达到条令规定的时限，原则上不允许磨勘。在条令既定的情况下，磨勘起止时间的计算亦直接关系到官僚的切身利益问题。官僚磨勘年限的计算，在《吏部条法·磨勘门》中有较详细的规定。举主作为磨勘的又一要件，亦是不可缺少的。北宋时期，文武臣僚改阶升迁，能否得人荐举相当重要。在仁宗庆历新政以后，更是如此。“朝官转员外郎，须自历升朝官后，有安抚、转运使、提点刑监，或清望官伍人同罪保举，……方得磨勘”[①]，员外郎转迁郎员，郎中转少卿等等，均与此相似。任官表现、课绩等亦是磨勘必要且有益的补充。功绩尤为卓著者，方能获得减磨勘年、提前转任的机会。但这种机会甚是渺茫。由于以磨勘循资决定官僚阶秩升迁、差遣职事之法直接涉及到官僚政治地位、经济待遇，因而是牵动人心和社会政局的重大问题。或许正是在此层面上，苏轼言“今之君子，争减半年磨勘，虽杀人亦为之。”[②]此话虽说不免夸张，但却比较形象地反映了磨勘在北宋官僚仕途中的地位和作用。

磨勘制度在北宋的运行状况。就幕职州县官而言，多以考课之法评定施政情况，磨勘仅是改官之时的审核程序，磨勘引对改合入京朝官制度则始于真宗大中祥符七年，据《宋会要辑稿·选举》载：“文武臣僚年终举到幕职州县官，今欲定五人以上同罪保举者，替日令吏部流内铨磨勘引对”[③]，次年再次规定，被举荐的幕职州县官需具备六考，方能行以磨勘。经朝廷的多次重申，磨勘之制渐固定下来。行以磨勘之法，起到了检覆官员政绩、资历等的作用，逐渐成为官员晋升官阶、转任职官的主要途径。

北宋推行磨勘之法，本意是为了改变“敞门用人、推择难精”、“并许叙迁、名器猥滥”的情形，以适度阻遏官员迁转，从而解决官员冗滥的问题。但磨勘制度在执行中也经常出现偏离本意的现象。譬如，北宋就磨勘对象及磨勘时限有相对明确的规定，“限在任官三年以上者，方能引对”。后来，附着官员冗滥问题突显，英宗纳臣僚建议，对磨勘年限作了适当的调整，普通文职京朝官四年、武官五年方得磨勘。亦不可否认，磨勘年限虽然有相对明确的规定，但磨勘年限的计算却相对灵活，为了获得磨勘而达迁转的目的，大小官员们“八仙过海、各显神通”，他们玩弄种种伎俩，或凭皇帝恩赏，或临时外任艰困之

① 《长编》卷一四三，庆历五年八月庚子，第432页。
② 《宋史》卷三三八《苏轼传》，第10810页。
③ 《宋会要》选举二三之七，第4613页上。

地而早得磨勘，乃至造成磨勘之法扭曲、变形，以致于严重地背离了其初衷。

（三）降黜之法的严格执行

为督促官僚忠于职守，切实履行职责，北宋仿其前制制定了一系列行政法规，凡逾越此条例，就会适用降黜之法，受到政府的惩戒。从北宋官僚降黜法适用的范围而言，最为严厉者莫过于危害现行政权、威胁皇权的“大逆不道”恶行。即便经重臣力保而幸免赐死，也将削职为民，远离京城、刺配偏远之地当差服役。在降黜之法中，贪污受贿、渎职罪是官僚降黜的重点内容。其中，渎职罪是适应范围最广的一类。渎职罪的适用主要表现在：其一、沿边将吏失城陷地或谎报军情、贻误军期，但这类处罚没有固定条法，视情节轻重临时颁旨而定；其二、断案失刑，主要针对枉法断死罪之罚；其三、保举不当，荐举保官者一旦被荐举人在迁改后犯贪赃徇私等重罪，举荐者当受其罚；其四、按察官失察、失检，监察官对所监对象重大过失，没有发现或隐而不报，以及未能及时弹劾，就可能因察失职而受到惩罚。

除此以外，官僚擅离职守、越职言事、臣僚指论等都被纳入降黜制度的适用范围。同时，考课绩效亦是决定是否降黜的重要依据，北宋以“七事四善三最”的基本标准，将考课分为上、中、下三等，“既无廉声又多缪政者考下等”[①]，如果两次考课列为下等就可能被责降。在英宗治平年间，两次考课定为下等而遭降黜的官僚为数不少，吏部郎中、知磁州李田即是其例。

三　完善官员的监察方式

完备的监察监督制度、规范的法律是确保权力正常运行的基本保证。北宋初期，开国统治者就加强了监察工作的立法，明确监察官员权限，以免权力滥用。同时，采用“重典治吏”手段，严惩治官僚不法行为，以振朝纲。

制定监察法规，督责监察之权。明太祖论及监察之权时，言“御史掌纠察，朝廷纪纲尽系于此，而台察之任尤清要”，足以表明监察机构、监察立法在纠举权力机构及官吏违法失职方面的重要作用。监察掌纠察之权，担督察百官、振肃朝纲之任。正确行使监察权，有效充分发挥其监督功能，首先需要制定监察法规，明确具体职责和监察权限，以保证监察官认真履行职责，督责监察之权。在承袭唐朝《六察法》等监察法的基础上，北宋又颁布了新的法律法规。

---

① 《宋史》卷一六〇《选举六》，第3765页。

专门法规有《吏部七司法》、《景定吏部条例》、《监司考课法》等；皇帝敕令有《职制敕》、《名例敕》、《杂敕》等，其间亦有诸多监察法规。除此而外，地方性的监察立法（主要是特别诏令等）在整个监察法律体系中也占有较大份额。这些法规条例中，就监察职责、权限等作了明确规定。譬如，元丰五年下诏“御史台秋冬季差御史一员，赴三省点检诸房文字稽滞，毋得干预省事及见执政”，[①]这无疑是对监察权限的界定，以防越权。监察官一旦越权或懈怠失职，都将受到制裁。北宋规定，御史每月奏事一次，无所纠弹者，或罚“辱台钱”，或罢黜外任。但是，挟私弹事不实者，并同“诬告”之罪。反之，无事生非、巧作名目，索取财物，亦当受罚，如《庆元条法事类》中规定，监司受例外供馈，以受所监临财物论。就监察官的渎职、失职等行为，重者当下诏降黜。

严明刑法条文，加大对奸官酷吏的惩处力度。就官吏的违法失职等行为，北宋律令也作了较为明确的规定，而且凡事遇官吏为之，惩处措施较普通百姓要严厉得多。通览北宋相关刑律典籍，“治官之法”的惩罚力度之强，足见一斑。从北宋刑律条文看，包括政治性犯罪、贪墨罪、擅权罪和失职罪等。

官吏政治性犯罪是有损王朝统治、威胁皇权的各种不法行为。北宋政治性犯罪主要有：一是侵犯皇帝人身安全的行为。宋时将其纳入“十恶”之列，轻者笞杖鞭打、流徒刺配，重者甚至会被剥夺生命，处以极刑。二是危及皇帝尊严的行为。皇帝尊严关系皇权威严，“亏礼废节谓之不敬”[②]，不敬者将视情节轻重给予相应惩罚。三是侵犯皇权的行为。策动推翻现行政权危及社稷的行为，背弃当朝投于敌营的叛国行为，传达皇帝诏令时的篡改行为，发表对皇帝或当朝政治不满的言论等行为都属此列。四是结党营私，侵犯中央集权的行为。为防止地方诸侯力量坐大或偷服“逾制”，危及中央集权而制定的条款。

惩治贪墨之刑。北宋革前朝之弊，严于吏治，在惩治官吏贪赃枉法方面制律严密，法条也较为详尽。而在具体的司法实践中，对官吏贪污受贿等不法行为的惩处相当严厉。以受贿罪为例，《宋刑统·职制》规定，官吏率敛财物“以受所监临财物论，加一等”，而对受刑之赃官，即便逢大赦而不原。除《宋刑统》之外，其他条法、格敕、条贯等法律也都载有与治贪有关的大量条款，以作为刑律的补充。宋之刑律，严刑之酷，诚如清代史学家赵翼所言“宋以忠厚

① 《长编》卷三三一，元丰五年十二月丁巳，第7983页。
② 《晋书》卷三〇《刑法志》，第928页。

开国，凡罪罚悉从轻减，独于赃吏最严”[①]。此言虽有偏颇之处，但也能在一定程度上反映北宋律法治贪惩吏的史实。

官吏滥权之罪。官吏滥权或越权是北宋惩治的又一类犯罪。北宋法律条款中，就官吏滥权或越权规定较为严密，主要涉及超出职权范围滥设官职、官僚等；擅自兴造官府城郭、圩岸堤坊；未经皇帝改拟，擅自篡改制书、官文等；无视法律规定的税种、税额，自作主张擅征赋税敛财；无权而代署代判他事等。滥权、越权行为，即使无误亦将受罚。

官吏渎职之刑。官吏当作却不为的过失行为，为之而不尽职的行为，宋律中亦有明确规定。俗话说，“在其位而理其政”，疏于职掌，怠于政务将受法追究，轻者笞、重者杖，再者徒。认真职守乃官之本分，稽缓延误规律期限，施以制裁。待任官僚承接任命状以后，无故缺职者，或非因公事离任官僚，以“无故不上论处。除上述主要类别外，司法失职、贡举张冠李戴、考校课试不实、妄言谎报灾情、应当上奏而不奏等都是失职行为，就此《宋刑统》等法律典籍也都有全面而详尽的规定。完备的刑法典籍和严厉的法律条款，是对官吏行权行为的一种规劝和约束，揽权担责、用权为慎，此乃古时“权利”、“义务”对等之公义也。从某种意义上说，亦是一种防范和补救，以维护赵氏皇权统治地位和统治集团的根本利益，最大限度地实现国家政权秩序的稳定。

四　实行使职差遣制度

官、职和差遣分离，源之已久。在中国古代在封建社会，依名实之据，“官”大体区分为两种类型，即“亲职事者”谓之职事官和仅标品秩而无事任的阶官。从理论上讲，皇帝握有生杀予夺之权，臣僚附于羽翼之下，领旨而事，但权力在实际运行过程中，臣僚亦有自行处事的权力。也就是说，即便一手遮天的皇帝拥有绝对权力亦是不可能的。因此，君主行其权延长其手，必然借助大批臣僚，但反过来，臣僚一旦手握实权，即会出权力滥用的现象，防范滥权为之必要。基于此，皇帝在不改变权力分配格局现状的情况下，往往临时任用地位卑微的亲信、随从，委以参政决议之权。封建官僚政治中权力运行的特殊现象，概之以“秩卑而命之尊，官小而权之重”[②]权力配置“变态”机制。官权不侔、

① （清）赵翼撰：《廿二史札记校正》卷二十四《宋初严惩脏吏》，王树民点校，北京：中华书局，1984年，第525页。

② （清）顾炎武著：《日知录集释》卷九《部刺史》，黄汝成集释，上海：上海古籍出版社，2006年，第582-589页。

职事二分的“上下相制、百官相维”权力运行机制，便于最高统治者驾驭权力，对巩固皇权、维护统治显然是大有助益的。至隋唐时期，这种任官制度更趋完善、合理，并从制度上明确了治事系统与品秩系统的分立，而至唐末，权力措置的变态运行使中央与诸道之间的矛盾更趋复杂化、表浅化。使职差遣制在唐宋时期经历了唐高祖时期形成、玄宗时期的大发展及安史之乱的盛行，使差遣之职逐步夺取了正官的职权。到了五代时期，使职差遣的政治地位进一步得到提高。北宋在唐末五代使职差遣发展的基础上，正官演变为“寓禄秩，叙位著”的寄禄官，“差遣以治内外之事”[①]，使职差遣正式取代了官的实际职权。

使职差遣制度在北宋初年确立。重臣握权、将帅恃兵极具可能威胁皇权统治。唐末五代，“兵强逐帅、帅强叛上”[②]屡屡上演，封建政权如走马灯一般频而更迭，“皇帝轮留坐、明天到我家”在五代史上真非虚言。赵匡胤恃其武而废周立宋，面临的政治局面正如王夫之精辟之论“一旦岌岌然立于其上，而又不能终日之势”[③]，心中惶恐无遗言表。为收揽民望、稳定政局，削夺各地藩镇、皇城禁兵实力，加强君主集权，在任官制度上，宋初承袭唐代使职差遣之制，吸其教训、垒以经验，官制改革的思路渐次清晰，积极推行官、职、差遣分授制度，是北宋官僚权力运行方式重要内容之一。

官，是笼络功臣旧故和投降者的工具。对于削权的重臣大将给予高官厚禄，赐第京师，对于后周及五代十国投降者，不杀不贬、保证原职待遇，是宋太祖笼络人心的政治手段。职，是选拔皇帝顾问的方式，也是对有才华文学之士的政治上认可，是倡导文治的政策之一。差遣之职才是才是有实职实权的岗位。太祖皇帝把官、职和差遣作为三个体系分别授受，经过这样重大调整之后，适应政治形势发展的官、职、差遣分授制度逐渐固定下来而影响达数百年之久。“官以寓禄秩，叙位著，职以待文学之选，而别为差遣以治内外之事”[④]，差遣乃北宋前期官僚手握实际职权而治内外事的总称，这样做便于达到既削夺前朝重臣的实权，亦将实职分授给皇帝值得依赖的人，进而控制政局之目的，极大程度地缓解了当时官僚权力的复杂矛盾，从任官制度上加强中央集权统治。

北宋前期使职差遣制度的发展。宋初，因常事所需，“台、省、寺、监的诸多官僚临时授命而出领各种差遣。建隆元年，令殿中侍御史王伸、监察御史

① 《文献通考》卷四七《职官一》，第 438 页。
② 《新五代史》卷六〇《职方考三》第 713 页。
③ （清）王夫之：《宋论》卷一，北京：中华书局，1964 年，第 3 页。
④ 《宋史》卷一六一《职官一》，第 3768 页。

王祐、户部郎中沈义伦‘分领在京诸仓’”[①]。就诸类事例，在宋初亦是屡见不鲜。建隆二年（961）五月，《宋史》载：“宋初，台、省、寺、监官犹多莅本司，亦各有员额资考之制，各以曹署闲剧著为月限，考满则迁，庆恩止转阶、勋、爵、邑。建隆二年，始以右监门卫将军魏仁涤为右神武将军，水部员外郎朱洞为都官员外郎，监察御史李铸为殿中侍御史，以仁涤等掌曲蘖、领关征外有羡也，自是，废岁满叙迁之典。是后，多掌事于外，诸司互以他官领之，虽有正官，非别受诏亦不领本司之务。又官有其名而不除者甚众，皆无定员无月限，不计资品，任官者但常食其奉而已。”[②]史料充分说明宋太祖对任官制度作了重大改革，其中之一即是推行官、职、差遣分授制度。“其官人受授之别，则有官、有职、有差遣”[③]，论其影响最大者，莫过于台、省、寺、监等机构的大批官僚，虽居其官然却不知领何事。建隆任官的制度改革，其直接后果是中央的一切实职，如不授皇帝的差遣而不得执掌其事，“谏议大夫、司谏正言皆须别降敕，许赴谏院供职，方为谏官”[④]，言下之意再明了不过。

对于地方差遣之职，中央采用了经常调换的政策。宋初，采纳了赵普的建议，“诸列郡以京官知，三年一替则无虞。”[⑤]确立差遣定期更换制度。太平兴国六年（981）八月，太宗“诏诸道知州、通判、知军监县及监榷物务官，任内地满三年，川、广、福建满四年者，并与除代”[⑥]。同时，太宗皇帝还做了差遣机构健全方面的工作。太平兴国六年（981）二月，宋太宗“始命御厨副使洛阳杨守素等点检三班公事，权以内客省使厅事为局，总其名籍，差定其职任，考其殿最焉[⑦]。并与同年九月成立了差遣院。雍宁四年（988）又成立了三班院，负责对使臣的考课和差遣的拟定。淳化四年（994）二月，宋太宗又改磨勘京朝官院为审官院，幕职州县官院为考课院。[⑧]差遣机构在宋初逐渐健全。

沿至神宗期，虽然对宋初任官制度作了重大更改，其间亦涉及到官、职、差遣制度部分，但仅就散官略有增删，台、省、寺监的官僚领空名者，一概罢之，然制禄、阙恩等悉如旧章。所不同的是，台、省、寺、监诸官在改制后，已与官僚的实际职权相符，而与地位高低、俸禄多少无涉。官职、差遣趋于一

① 贾玉英：《试论北宋的官、职、差遣分授制度》，《河南大学学报》，1987 年第 4 期，第 37 页。
② 《宋史》卷一六九《职官九》，第 4029 页。
③ 《宋史》卷一六一《职官一》，第 3768 页。
④ 《文献通考》卷五十《职官四》，第 460 页。
⑤ 《事物纪原》卷六《知州》，第 316 页。
⑥ 《长编》卷二二，太平兴国六年八月乙酉，第 494 页。
⑦ 《长编》卷二二，太平兴国六年八月乙酉，第 490 页。
⑧ 《长编》卷二四，淳化四年二月丙戌，第 746 页。

致，就其实质而言，仍是差遣性质。

第三章 北宋中央官僚权力制约机制

北宋时期，在中央的政治权力架构中，“皇帝、宰执、台谏大致构成了中央政权中的大三角”[①]：皇帝作为封建社会的最高统治者，居于权力金字塔的顶端，不仅具有最高立法权，而且还握着切分权力的刀柄，拥有最后定夺之权；宰相可谓一人之下、万人之上，总揽朝中政务，手握最高行政之权；台谏虽然较前朝有所变化，但仍然掌握着谏言与监察的重要权力，三者彼此倚重、互为制衡，从而形成了“皇帝与士大夫共治天下”的政治官僚局面。

“共治天下”即是新型的权力监督和制衡统治模式，即便是赵宋皇帝亦不能随心所欲、为所欲为。不错，皇帝居于高位，或许有较多“自由，但他的自由又被严格地局限于他的身份所赋予他的象征意义范围内，不可越雷池一步。”[②]也就是说，北宋皇权总是受到各种因素的制肘，并非不受约束。

第一节 中央官僚对皇权的限制

中国古代传统专制政治之下，君主以一姓之私独占天下利益，在整个国家政治系统中，拥有绝对的地位与尊严。从秦始皇确定皇帝这一政权制度后，皇帝集团一直盘踞在中国传统社会的整座官僚政权机构金字塔顶端，拥有着至高无上的绝对权威，“家天下”的权力和利益垄断，决定了君王的随心所欲。但是传统君主专制的形式多种多样，并不都是秦始皇、明太祖那样的绝对君主专制统治模式。中国传统社会在不同历史发展时期，君主专制模式下的君主行为也会受到不同程度的控制，有时候甚至是对君权一定程度上的削弱，从而制约着君权无限制膨胀，时刻修正着传统君主专制体制在正常的历史轨道上运行。

宋代是中国传统社会承前启后的一个社会发展阶段。宋朝的开国皇帝赵匡胤靠“陈桥驿兵变”在马背上武力夺取的天下，赵氏政权吸取了唐末五代以来的朝纲混乱、藩镇不忠、武将乱权的历史教训，一上台便暴露了对后周武将可能夺权的怀疑和对皇权失衡的无法容忍。赵匡胤连同他的后代们一起建立起皇朝时代堪称最为完备的官场制衡机制，结束了唐末五代以来乱世的局面。但是，

① 张其凡：《“皇帝与士大夫共治天下”试析：宋政治架构探微》，《暨南学报》2001 年第 6 期，第 116 页。
② 王瑞来：《论宋代皇权》，《历史研究》1989 年第 1 期，第 119 页。

在这堪称最为完备的官场制衡机制中，赵宋王朝的君权专制制度也一定程度上受到约束和制衡。一方面，传统君权政治下，君权的实现需要借助庞大的官僚系统的支持，而完备的官僚体制一旦建立之后，君权也不可避免地被纳入其秩序运作的链条当中，难以再完全独立地唯自我意志是从；另一方面，世袭制之下君主人选的无可选择，而唐末五代以来君权频繁更迭的历史悲剧在一次次上演，不断地提醒着宋代官僚精英们，君权专制和放任将把国家政治推向危险的境地。于是，宋代以儒家为代表的士大夫官僚精英极力主张君权制约，一再地告诫君主，要依“道”而行，并逐渐总结形成了一套行之有效的约束君权的手段。严格意义上说，宋代皇权“不仅在观念上受约束，而且在制度上受限制”①。

一　宰辅之谏的限制

从整个历史的进程看，在君权与相权这一对矛盾中，君权是一路高歌猛进，而相权并无什么招架之力，传统社会的君主制度在理论上全是为君权开绿灯的，所谓 “普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”②，是整个的政治文化背景使然。但是，在历史长河的实践中也会出现一些阶段性的不同。

相比贵族政治时代的宦官当皇帝而言，宋代皇权大大提高了。但与皇权发展的同时，相权对皇权的限制也在发展。王瑞来甚至认为宋代相权大过皇权③，笔者以为“共治天下”应该是比较客观的。宋人洪咨夔有一段话形象地描绘了宋朝最高立法权和裁决权归皇帝，而宰相则有最高行政权，实现了皇权与相权的“共治”关系：“臣历考往古治乱之原，权归人主，政出中书，天下未有不治。权不归人主，则廉级一夷，纲常且不立，奚政之问？政不出中书，则腹心无寄，必转而他属，奚权之揽？此八政驭群臣，所以独归之王，而诏之者必天官冢宰也”。④

北宋这个历史时期在宋明理学的影响下，以宰辅集团为首的士大夫阶层本着“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”的政治情怀，以与皇帝共治天下的政治使命，在政治制度的设计上运用多种多样的手段与方法来约束君主言行，控制君权滥用这一目的。北宋的号令总是以皇帝的诏敕文书方式传递，肯定要经皇帝批准才行，可是没有宰相的同意并副署，诏敕是不算数的，因为“凡制敕

① 张邦炜：《论宋代的皇权和相权》，《四川师范大学学报》1983 年第 5 期，第 63 页。
②（宋）朱熹：《诗集传》，北京：中华书局，2011 年，第 199 页。
③ 王瑞来：《论宋代皇权》，《历史研究》，1989 年第 1 期，第 144-160 页。
④ 《宋史》卷四〇六《洪咨夔传》，第 12265 页。

所出，必自宰相”[①]可见，宰相也像皇帝一样过问一切事务，难怪宋人吕夷简说：“宰相，事无内外，无不当预。”[②]

北宋的历史实践证明，宰辅士大夫阶层对君权的制约在许多方面是有效的，士大夫集团一定意义上主导着北宋官僚政治制度的运作，体现出了“主柔臣强”[③] 君权并非不受约束的时代政治的特点。北宋的宰辅大臣之所以敢于直言，勇于纳谏，经常出现“批龙鳞”、“犯天颜”的言行，是因为以宰辅为首的士大夫们在内心深处把皇帝从神的位置上拉到人的位置上了，敢于把皇帝当作人看待，这就为限制君权准备了思想基础。韩琦曾经对宋神宗说过这样的话，“先帝，臣所立；陛下，先帝儿子。做得好，臣便面阔；做得不好，臣亦负惭愧。”[④]何坦也曾经说过，“大载我宋之祖，容受谠言，养成臣下刚劲之气也。朝廷一黜陟不当，一政令未便，则正论辐凑，各效其忠。虽雷霆之威不避也。”[⑤]可以看出，皇帝已经从“天子”变成“人子”了。

皇帝既然是人子，那么就可能会犯错误，皇帝犯了错误也会被天下人耻笑。王安石说：“贵为天子，富有天下，苟不能行道，适足为父母之羞。”[⑥] 皇帝会犯错误，犯错误应予批评，也就正常了。宋代宰府为首的文官集团在纠正皇帝言行错误，限制君权的斗争中，始终做着顽强的努力，屡有谏人主易、言大臣难的议论表明了皇帝纳谏、士大夫敢谏的良好政治风气。宋太祖开国皇帝曾迷恋于一美貌女色，以宰辅为首文官集团进行及时批评，宋太祖知错就改，决意摆脱。但他竟然在该女熟睡的时候将其杀害。韩琦对此事大为不满，毫不客气地指责宋太祖生活要廉洁自律和不能滥杀无辜的行为，他说：“此岂可为后世法!已溺之，乃恶其溺而杀之，彼何罪?使其复有嬖，将不胜其杀矣。”[⑦] 赵普也曾告诫皇帝不能滥用职权，随意赏罚，他对宋太祖言：“刑以惩恶，赏以酬功，古今通道也。且刑赏天下之刑赏，非陛下之刑赏，岂得以喜怒专之。”[⑧] 富弼对宋神宗言：“内外事多陛下亲批，虽事事皆是，亦非为君之道。况事有不中，

① 《长编》卷十八，太平兴国二年四月甲子，第 367 页。
② 《宋史》卷二四二《李宸妃传》，第 8616 页。
③ （宋）徐子明著：《宋宰辅编年录校补》卷首《兼论宋代相权<宋宰相编年录>研究价值示例》，王瑞来校补，北京：中华书局，1986 年，第 47 页。
④ 《长编》卷二六三，熙宁八年闰四月己酉，第 6445 页。
⑤ （宋）何坦：《西畴老人常言·原治》，北京：中华书局，1985 年，第 13 页。
⑥ （宋）王安石：《王文公文集》卷八《答钱公辅学士书》，北京：人民出版社，1974 年，第 100 页。
⑦ （宋）强至：《韩忠献公遗事》，北京：中华书局，1985 年，第 6 页。
⑧ 《宋史》卷二五六《赵普》，第 8940 页。

咎将谁执?必致请属交走，货贿公行，此致乱之道，何太平之敢望!”[①]由此可见，宋代士大夫的直言敢谏，造成了一个强大的舆论力量，一定程度上制止了皇帝轻率或荒唐想法，有效地避免了不良结果的产生，一定范围内使君权得到约束。《退斋笔录》记载：

神宗时，以陕西用兵失利，内地出令斩一漕臣。明日，宰相蔡确奏知，上曰：“昨日批出斩某人，已行否？”确曰：“方欲奏知”。上曰：“此事何疑？”确曰：“祖宗未尝杀士人臣事，不意自陛下始”。上沉吟久之，曰：“可与刺面配远恶处。”门下侍郎章惇曰：“如此即不若杀之。”上曰：“何故？”曰：“士可杀，不可辱！”上声色具厉曰：“快意事便做不得一件！”惇曰：“如此快意事，不做得也好！”[②]

上述史料很能反映宰辅大臣对皇帝不合理的命令进行抵制的方式来制约皇帝。宋真宗曾遣使持手诏来见宰相李沆，欲封刘氏为贵妃。李沆竟当着使者的面将手诏焚烧，并让使者传话：“但道臣沆以为不可!”[③]此事遂罢。焚诏之举，表明毫无商量余地，也表明对宋真宗不妥当旨意的蔑视。又如枢密使杜衍“务裁侥悻，每内降恩，率寝格不行，积诏旨至十数，辄纳帝前。宋仁宗说：“凡有求于朕，每以衍不可告之而止者，多于所封还也。”[④]宋代政治体制中还专门有一制约机制，即封驳制度。知制诰、中书舍人、给事中、封驳司等，都具有封驳诏命的职权，比前代有大的发展。所谓封驳，即拒不起草、拒不颁行皇帝的旨意。封驳制的正常实行，在很多情况下有效地制约着君权的滥用，显示了士大夫高度的责任心和顽强的斗争精神。

权力的自身属性决定了权力异化的必然性，权力制约的目的是要在最大程度上减少和防范权力异化的倾向。在中国古代实际政治运作中，限制皇帝权力的制约方式虽发挥了相当作用，但传统一元化的集权政治模式之下，行政是国家事务的全部，真正意义上的权力分立已无存在。“分权”只是“集权”的一种外在表现形式，是一种简单的事权分割，权力分而不立。从根本上说，中国古代政治中的君权制约机制至多只能是某一时或者某一事对君权的防范和牵制，它与现代西方式的“权力制衡”机理完全不同。

① （清）桑调元：《嵩山集》卷一七《韩文忠公富公奏议集序》，影印文渊阁四库全书本。
② （清）梁章钜：《退庵随笔》卷五，影印文渊阁四库全书本，1197 册，第 222 页。
③ 《宋史》卷二八二《李沆传》，第 9538 页。
④ （宋）费衮：《梁溪漫志》卷二《学士不草诏》，影印文渊阁四库全书本，864 册，第 702 页。

二　史官留青的约束

史官秉笔直书，以史的惩戒功能约束君王权力，这是我国传统专制统治中对君王的一个独特的约束方式，有着悠久的历史。据唐代刘知几所论，“皇帝时便有仓颉、沮诵为史官。[①]王国维在《观堂集林》中考证，商周时代已经有了掌管文书、记录时事的史官。 从“大史掌国之六典，小史掌邦国之志，内史掌书王命，外史掌书使乎四方，左史记言，右史记事”[②]，“掌记天子言动。御殿则侍立，行幸则从，大朝会则与起居舍人对立于殿下螭首之侧。凡朝廷命令赦宥、礼乐法度损益因革、赏罚劝惩，群臣进对、文武臣除授及祭祀宴享、临幸引见之事，四时气候、四方符瑞、户口增减、州县废置，皆书以授著作官”[③]的记载中可以看出史官的职责主要有：记录帝王言行；起草王命及政府文书；发布文告；整理档案资料、典籍，写作著述。专职的“起居官”在北魏始设，称“起居令史”。隋代在中书省设“起居舍人”，唐宋时，在门下省设“起居郎”，与“起居舍人”分掌君主言行记录之事。北宋“以修撰、编修、检讨专为史官，隶翰林院”[④]。从史官制度的发展过程可以看出史官的职能与分工逐渐具体化，对君主 “动则左史书之，言则右史书之。”[⑤]是史官的职责所在。史官记述历史，讲究“务从实录”。按《说文解字》云：“史，记事者也，从又持中，中，正也。”从这一解释来看，“史”，作为“记事者”，应具有“持中正”的职业形象，要“如实”记事，公正不倚。史官继承了“晋之董狐，书法不隐”、“齐之南史，直书崔轼”的春秋传统，秉承了独立于政治权力之外的史权意识和士“以道自任”的精神，不惜“舍生取义”、冒死直书。正是有了史官“知必死而不避”的舍身精神，历史的真实才得以见之后世。这样一支史官队伍的存在对传统君王专制来说，也是一个很好的约束。据司马光《涑水记闻》记载：

宋太祖尝弹雀于后园，有群臣称有急事请见，太祖亟见之，其所奏乃常事耳。上怒，诘其故，对曰：“臣以为尚急于弹雀。”上愈怒，举柱斧柄撞其口，堕两齿。其人徐俯拾齿置怀中。上骂曰：“汝怀齿，欲讼我耶！”对曰：“臣不能讼陛下，然自当有史官书之。”上悦，赐金帛慰劳之。[⑥]

---

① (唐)刘知幾：《史通》卷三七《史官建置》，上海：上海古籍出版社，1978 年，第 216 页。
② (唐)刘知幾：《史通》卷三七《史官建置》，第 216 页。
③ 《宋史》卷一六一《职官志一》，第 3780 页。
④ （明）陆容：《菽园杂记》卷十四，北京：中华书局，1985 年，第 179 页。
⑤ （清）孙希旦：《礼记集解》卷二十九《玉藻第十三之一》，北京：中华书局，1989 年，第 778 页。
⑥ （宋）司马光撰：《涑水记闻》卷一《太祖弹雀》，邓广铭、张希清点校，北京：中华书局，1997 年，第 7 页。

可见宋太祖或出于自觉或出于无奈而对史官很是心存忌惮。宋太祖议事常常回避史官，使北宋史官只记一些君臣见面辞谢等无关痛痒的事情。宋太宗以后，一反皇帝不看起居注的规定，所修的时政记、起居注都要先拿给皇帝看后再送交史馆，这样就无法保证全部如实记录君主的言行，所以宋代的正史是有很多疑点的。但是从北宋历代君主如此重视时政记和起居录的事实可以看出，有着“君举必书”[①]的春秋传统史官的秉笔留青，对君主们的影响还是很大的，不管他们是在考虑什么彰善瘅恶、激浊扬清的问题，还是出于只为自己树碑立传，流芳百世的目的，史官秉笔直书一定程度上对君主言行进行了约束和限制。

三 官僚伦理的教化

“天道”之威。天命不可违，以“天道”制约君权是儒家的理论创造，自汉代儒家思想被确立为官方意识，神秘的“天威”有如一柄达摩克利斯悬剑，无时不存地警示敲打着每一位君主，对君主行为产生了深刻的影响。看一看历代祭天大典的隆重庄严和各种灾害变故之后君主的惶恐，连篇累牍的“罪己诏”，以及臣下的赤胆谏言，就能明白“天道”之于中国古代君主行为的特殊影响。中国历史上皇帝因“天文灾异”而反思为政之失的做法，始于汉代。《史记·文帝本纪》中记载，文帝二年（公元前 178）十一月和十二月连续发两次日食，文帝随即下诏，举贤良方正能直言，极谏者，以纠君主之失。他说：“朕闻之，天生蒸民，为之置君以养治之。人主不德，布政不均，则天示之灾以诫不治。天下治乱，在朕一人。”[②] 汉成帝建始三年（公元前 30）冬十月戊申朔发生日食，夜罩未央宫又发生地震，成帝下诏：“盖闻天生众民，不能相治，为之立君以统理之，君道得则草木昆虫咸得其所，人君不能德谪见天地，灾异屡发以告不治”[③]。汉宣帝本始四年（公元前 70）夏四月壬寅，郡国四十九地震，宣帝下诏：“盖灾异者，天地之戒也。朕承洪业，奉宗庙，托于士民之上，未能和群生。乃者地震北海、琅邪，坏祖宗庙，朕甚俱焉。”[④]汉宣帝地节三年（公元前 67）冬十月，又一次发生地震，宣帝紧忙再次下诏，表示“惧焉”，求天下贤良方正直言极谏之士以匡为君之失，并罢边境屯兵，停修郡国宫、馆，官府

① （战国）左丘明撰：《左传——春秋经传集解》，（西晋）杜预集解，上海：上海古籍出版社，1997 年，第 186 页。
② 《汉书》卷四《文帝纪》，第 116 页。
③ 《汉书》卷一〇《成帝纪》，第 307 页。
④ 《汉书》卷八《宣帝纪》，第 245 页。

借贷公田、种子和粮食于流民还归者，以表示其痛改前非，施行仁政。宋神宗熙宁八年（1075）十月初七，有彗星出，神宗即刻下诏给王安石等，要求他“率在廷之臣，直言朕躬过失，改修政事之未协于民者以闻”[①]。这种借灾害警醒君主，敦促其仁惠施政的做法在汉以后的封建时代一直延续下来。人们相信，自然灾害和异常天象的发生都与腐败的政治，特别是与最高统治者不当的“行为、意志”有关，只有改正人间的错误，大自然才能风调雨顺。所以当才干旱、蝗螟、地震、风暴、山崩等灾害以及日蚀、月蚀等不明原因的特异天象出现时，君主多要迅速做出反应，“彗渐近紫微，宜慎起居之节，宽左右之刑，寡嗜欲以防疾，散积聚以广恩。”[②]，以求得到上天的宽恕，如素服、避殿、减膳、理囚、罢兴作、减赋税、修律文、征谏，乃至大赦天下等。在中国古代以儒学为主体的传统文化中，神灵化的上天具有“不可抗拒”的力量，“天谴”、“天罚”，这些既无法证实、又无法证伪的神秘因果联想给帝王带来的震慑、约束作用是不能低估的。“欲人勿闻，莫若勿为”[③]，帝王们相信“天”的无所不察，相信“天”的公正威严，在这个巨大的“神灵”面前，他们每每小心谨慎。看不见摸不着的“天威”因此成为专制体制下政治批评与自省的有力工具。正如宋代宰相富弼所言：“人君所畏惟天，若不畏天，何事不可为者，去乱亡无几矣。”[③]

“道统”之规。较之虚幻莫测的“天谴”，“道统”对君主来说则是实实在在的人间法则，它或者见之明文，或者只是代代相传的约定俗成，这些既有“成规”对于君权的任意行使也形成了很大的阻力。儒家政治理论对“君道”有着严格的要求，它把民生、社稷、道统放在君主之上，将“道统”视作现世“政统”的评价标准与道德合法性的来源，当两者发生冲突时，“道统”为上，所谓“天地间惟理与势为最尊。虽然，理又尊之尊也。”[④]这一原则在秦汉大一统之后的帝国政治实践中，由一种学说上升为政治法则或传统，在实际的君权制约中发挥着一定的作用。作为君主应坚持“四不可：不可以枉道于天，反道于地，覆道于社稷，无道于黎元。”[⑤]如果君主有所违反，“此堂得以议之”[⑥]。“无道”的君主将难逃众议，甚至在儒家理论中要承担“独夫可诛”的政治责

① 《长编》卷二六九，熙宁八年十月戊戌，第6597页。
② （清）张廷玉：《明史》卷二一八《王锡爵列传》，北京：中华书局，1974年，第5754页。
③ （宋）苏轼：《东坡集》卷三十七《富郑公（弼）神道碑》，上海：商务印书馆，1934年，第89页。
④ （明）吕坤：《呻吟语》卷一，欧阳灼校注，长沙：岳麓出版社，2002年，第243页。
⑤ （清）董诰等辑：《钦定全唐文》卷三一六，上海：上海古籍出版社，1995年，第3202页。
⑥ （清）董诰等辑：《钦定全唐文》卷三一六，上海：上海古籍出版社，1995年，第3202页。

任。在儒家的“王道”理想中，对“为君之道”的要求可以归结为以“德治”为基础的“仁政”目标。“大上以德抚民”[①]强调政治的最高境界是依靠“德”的力量，使民众顺从，社会安定。儒家还从“民本”思想出发，要求统治者以仁爱之心待民，行宽缓之政，反对滥行苛政、暴政。对君主本人，儒家希望他是“仁义礼智”、“孝悌忠信”的样板，要求他作好“修身”的道德功夫。在儒家理论的影响下，历史上的一些帝王对“为君之道”都有着清醒的认识。身为君主应该注意的十二个方面：君体、建亲、求贤、审官、纳谏、去谗、诫盈、崇俭、赏罚、务农、阅武、崇文。“天子有道，则人推而为主；无道，则人弃而不用，诚可畏也。”[②]沈括在《续笔谈十一篇》中，记载了宋太祖与宰相赵普之间的一段对话：太祖皇帝尝问赵普曰：“天下何物最大？”普熟思未答间，太祖再问如前，普对曰：“道理最大。”上屡称善。“道理”最大，意味着君权要屈居下位，“为君之道必先存百姓”[③]·这一点，宋太祖完全认同。在专制集权政治极端发展的中国古代社会，“道统”与“政统”实现了分离，宋太祖身为君主者明白“天下道理最大”，是黎民的一大幸事。君主应以勤俭、仁敬为本的道理。为君“治天下必审择所以为治之道，然后运之有本，而措之也不劳。盖得其道，则一时无赫赫之功，而久大之业，可以永建而不可拔。不得其道，则殚尽敝形，而终无以及于治。君主治理天下，要在仁义而已矣。”[④]

古之帝王为政，皆志尚清静，以百姓之心为心。“夫君者俭以养性，静以修身。俭则民不劳，静则人不扰。”[⑤]“安人宁国，惟在于君，君无为则人乐，君多欲则人苦。”[⑥]在历史上，有不少的君主也都不同程度上保持了对“道统”的尊重，接受“道统”的规范和评判。看一看汉代之后越来越隆重的祭孔仪式，看看帝王们在孔子庙行“三跪九叩”大礼的情形，就能明白“道统”在传统文化中的位置，而当君主行为过失时，谏臣以“道统”为武器与君权相抗衡的场景，更能让人从中体会这一精神权威的力量。宋代程颢在神宗初年任御史，神宗曾经召见他，程颢“每进见，必为神宗陈君道以至诚仁爱为本，未尝及功利。神宗始疑其迂，而礼貌不衰。尝极陈治道。神宗曰：“‘此尧舜之事，朕何敢

① 杨伯峻：《春秋左传注》（修订本），中华书局，2009 年，第 976 页。
② （唐）吴兢：《贞观政要》卷一《政体》，北京：中华书局，1975 年，第 17 页。
③ 《贞观政要》卷一《君道》，第 1 页。
④ （清）章梫：《康熙政要》卷一《论君道》，北京：中共中央党校出版社，1994 年，第 18 页。
⑤ 吴云，冀宇辑校：《唐太宗集》，西安：陕西人民出版社，1986 年，第 225 页。
⑥ 《贞观政要》卷一《政体》，第 14 页。

当？’愀然日：‘陛下此言，非天下之福也’。”[①]君主以“道”自察、臣子以“道”制君，无论是出于君主自觉还是他律，道统的存在对君主的行为形成了一定的拘束力。

“祖制”之法。遵循先例，恪守旧制、“史传事验”，祖宗之法不可违是传统社会中君臣的普遍心理，历代君王都坚守着这一原则。在传统社会的伦理政治中，对于“继业于祖宗”的在位君主来说，先朝旧例、祖宗家法既是先君治国之道的深刻总结，是宝贵的政治财富，也是冥冥中祖先神灵的所在，可敬可畏，不可背叛。《汉书·元帝纪》里记载，元帝为太子时，见宣帝多用刑名之术，曾建言任用儒生。宣帝以“汉家自有制度，本以霸王道杂之，奈何纯任德教，用周政乎。”[②]为由，予以回绝。在他看来，自高祖以来开创的“汉家制度”是当今大法，不可随意更改。“观汉祖之取天下也，或以威服，或以德致，或以义成，或以权断，逆顺不常，霸王之道杂焉。”[③]先朝祖制之于后世子孙的影响于此可见。宋代政治可谓严守“祖制”的一个范例。“庶乎有国有家者克遵前轨，择善而从，则可久之业益彰矣，可大之功尤著矣，岂必假祖述尧舜、宪章文武而已哉！”[④]。宋代皇帝言必称“祖宗家法”，太祖、太宗开国之初确立的基本国策，被后代帝王奉为圭臬。宋代儒学盛行，并且少有其他王朝所具有的通病，例如，太监、后宫干政，权臣、外戚专权，地方军事割据等，这一切，一个重要因素是借“祖制”所赐，是对宋太祖强干弱枝、重文轻武、防宦官和后宫干政，以及推崇儒家政策的祖训的忠诚执行的结果。宋神宗时，王安石变法曾打出了祖宗之法不足守的旗子，令神宗大为紧张，但基于变法的需要，他决定破旧立新，“三代圣王之法，固亦有弊，国家承平百年，安得不小有更张。”[⑤]可是当他发现新法可能给朝政带来太大的振荡时，又紧忙立下限制：“大凡前世法度可行者，宜谨守之。今不问利害如何，一一变更，岂近理耶？”[⑥]神宗的小心翼翼，左顾右盼，正从一个侧面反映了皇家祖制对于后世君主的巨大影响。

① （宋）程颢、程颐：《二程集》卷十一《明道先生行状》，王孝魚点校，北京：中华书局，1981年，第5页。
② 《汉书》卷九《元帝纪》，第277页。
③ （晋）皇甫谧：《帝王世纪》卷七《前汉》，山东：齐鲁书社，1998年，第56页。
④ 《贞观政要》卷一《序》，第1页。
⑤ 《长编》卷二二一，熙宁四年三月戊子，第5369页。
⑥ 《长编》卷二二一，熙宁四年三月戊子，第5369页。

经筵之训。“道统”与“祖训”在帝制政治中既然有着“纲领”般的地位和作用，它是古代政治家和苦心孤诣期望皇朝大业千秋万代的先朝国君用以拘束后世君主的精神法宝，那么，如何保证为君主者明晓和领会它的全部内容？为了保证“道统”和“祖训”深入帝心，对君主的相关教育成为必要。经筵制度——为中国古代君主研读经史而举行的御前讲席制度，即是帝王接受这一教育的重要方式。经筵制度在汉代已开始出现，经筵的内容主要是经传、史鉴两个方面：一方面，研读经书，如《四书》、《五经》等，探究其中的微言大义；另一方面，考究历史，以古鉴今。经筵制度通过向帝王宣讲经史格言、既有的政治得失经验、祖宗遗训，培养君德，培养其实际为政的能力，这对于引导、规范君主谨守治道大有帮助。宋代程颐曾被授崇政殿说书，他十分看重这一职任，曾向皇帝进言：上古三代时，即设师、傅、保三官，“师，道之教训；傅，傅其德义；保，保其身体。”君主的身心成长有赖三师，天下政治更有赖三师：“天下重任，惟宰相与经筵，天下治乱系宰相，君德成就责经筵”[①]。如此重要的职位理应得到君主的尊重，为此，他提出改当时君主安坐而学者站立侍讲的规矩，请求特令“坐讲”，以养成君主尊儒重道之心。在他任经筵讲官时，也每以“师道自居”，在君主面前神色庄重，对君主的乖失多有讽谏。当听说哲宗“盥而避蚁”一事时，他表示肯定：“推此心以及四海，帝王之要道也。”而当看到哲宗随手折柳把玩时，程颐正色相劝：“方春时和，万物发生，不可无故摧折。”[②]事实上，自宋代时起，经筵官多兼谏职，可以随时指出并纠正帝王之失。朱熹任职经筵官时，以大胆进言闻名。在《经筵讲义》中他指出，君王不学，“其心乃茫然”，必将“大危大累”于国。他反复告诫天子，“每出一言，则必反而思之曰：此于修身得无有所害乎？每行一事，则必反而思之曰：此于修身得无有所害乎？”。他要君主“一念之萌”，必须谨慎内省自察，此一念为天理耶？为人欲耶？如此面对面的教导，经筵官对帝王行为的影响和规范作用是可想而知的，因此，巎巎曾说：“天下事在宰相当言，宰相不得言则台谏言之，台谏不敢言则经筵言之。”[③]

① 《长编》卷三七三，元祐元年三月辛巳，第 9031 页。
② 《长编》卷三七三，元祐元年三月辛巳，第 9033 页。
③ 《元史》卷一四三《巎巎传》，第 3412 页。

第二节 严格对内朝的防范

内朝本意指古时天子、诸侯处理政事和休息的场所。后来引申义指伴君左右，或与皇帝有亲缘关系的近臣，譬如宦官臣僚、皇室宗亲、外戚属僚等，是相对于丞相系统正规官职的外朝而言的。皇亲国戚、宦官臣僚是与皇帝关系密切的特殊群体，掌握与否很大程度上决定王朝的兴衰更替。北宋是紧继唐朝、五代之后的封建王朝，盛世唐朝经历中晚期的宦官干政、外戚篡权终而不治，藩镇割据称雄而窃其权柄。前车之鉴，为之深刻，赵宋统治集团对此深有感触，为之采取了一系列措施以防内朝干政、篡权，有效避免了汉、唐时期的外戚、宦官之祸。

一 对宦官的防范

“宦官”简而言之，即常侍禁中，侍奉皇帝及其后宫嫔妃饮食起居、玩赏游乐等的勤杂人员，北宋时称之为“内侍”。由于深处内宫，日夜侍奉皇帝，近于嫔妃身旁，与其接触频繁，而称家役，深得皇帝及嫔妃信赖，接近权力中心，易于代传圣意，行使皇帝的某些权力，因而位卑权重。但宦官滥权、越权就会弱化皇权、干扰朝政，以致严重影响到王朝巩固和政局稳定。北宋汲前朝之弊，严防宦臣干政，其权始终在皇帝或外朝的可控范围之内。

制定苛法裁抑宦官干政。太祖建宋至徽、钦宗二帝北掳，针对唐中后期的宦官之祸，在位之君屡下诏令，以抑制宦官势力膨胀，限制宦官干预朝政。据《宋史·宦者传序》中载：“宋世待宦者甚严。太祖初定天下，掖庭给事不过五十人，宦寺中年方许养子为后。又诏臣僚家毋私蓄阉人，民间有阉童孺为货鬻者论死。去唐未远，有所惩也。”[①]不仅对宦官何时养子有明确规定，而且在养子数量规定亦相当明确，乾德四年规定：内侍人“三十以上者，乃许养一子”[②]，违者抵死。其后数年间，又不断的加以补充、细化。宦官未经皇帝特旨，只有管理宫掖中事，不得恣意干预朝中政事。太祖如此，其后继君主亦从之，譬如真宗在位期间，再次重申“复申前诏以戒厉之”[③]。经初略统计，在北宋存续168年里，历经九位黄帝，除哲宗、钦宗二帝以外，都曾颁布过有关限制宦官诏令。

---

① 《宋史》四六六《序》，第 13599 页。
② 《长编》卷七，乾德四年三月丙午，第 172 页。
③ 《宋史》四六六《王仁睿传》，第 13602 页。

控制宦官迁转。北宋时期，不仅文武官有相应官阶，而且就宦官还单独设有品级和官衔，由高至低依次是内东头供俸官、内西头供俸官、殿头、高品而至帖祗候内品等，共十一阶。徽宗政和二年，对宦官品阶略有调整，但仍是十一阶，但最高官阶仅相当于武阶官的大使臣。宦官官阶升至内东头供俸官已至尽头，若再迁转，则归吏部注授。况且，就宦官的升迁转任，皇帝往往亦较为慎重，转任高官、要职更是如此。宦官王继恩，曾侍太祖、太宗二帝，在太宗继位问题上，实乃出力不小，在平定王小波、李顺领导的农民起义方面，亲掌兵权、战功显赫。有功授之高官，理属情理当中。朝议赏功，拟授以宣徽使之任，但却遭致太宗强烈反对，“朕读前代史书，不欲令宦官预政事；宣徽使，执政之渐也，止可授以他官。”[①]就屡为王继恩言事的请功者，太宗尚不饶恕，以“惑众”之罪杖脊刺配崖州。这是太宗时鲜为人知的例子。真宗时，宦官刘承规乃真宗宠臣，临死前请真宗恩赐节度使之职。真宗恋其旧情，欲允之，却遭宰相王旦横加阻拦，真宗终而罢之，恩赐未果。类似事例，北宋并不难找。况且，远不仅此，在迁转速度上，北宋也作了歧视性规定，“文臣七迁，而内侍始得一磨勘，为不均”[②]这样做，其实就是变相地抑制宦官迁转。

限制宦官行为。唐朝晚期，宦官权极一时，官僚化倾向趋于严重，可谓权倾一时，不仅享有参政、议政之权，而且在赠官、追谥方面宦官获得了朝中大臣比肩的特权。就宦官死后，赠官、追谥方面，变化不大，但却常遭非议或某些限制。北宋宦官作为供内廷役使，不允许拟诏、不准参政议政、不得干预人事任命，不得结交外臣，哲宗元祐三年曾布文：“宗室不得与内臣之家为亲”[③]。当然，除内廷役使外，宦官亦有获得差遣，参与京城及周边诸多政务的机会。根据差遣情况，又可分为临时与常任两种。作为皇帝近臣，特旨授命监办诏狱案件审理或监督各项工程建设。但宦臣获得临时差遣，只许专司其职，“止令掌宫掖中事，未尝令预政事，或有不得已而差出外方，止令干一事，不得妄采听他事奏陈”[④]。宦臣妄奏他事或干预郡县之事，当伏军令。宦官担任常规差遣，一般为兵官或监当官，对其行为亦有种种限制。

不让宦官主兵。北宋前期，定中原、平诸藩、抗外族等需要，宦官借机获得了参与军事活动的机会。譬如平南汉时，宦官李神福“王师伐广州，随军赏给”

① 《宋史》卷四六六《王继恩传》，第 13603 页。
② 《宋史》卷三〇〇《杨畋传》，第 9966 页。
③ 《长编》卷四一四，元祐三年六月戊辰，第 10023 页。
④ 邵伯温：《邵氏闻见录》卷七，中华书局，1983 年，第 115 页。

[1]；讨伐南唐时，宦官王继恩“会讨江南，与窦神兴等部禁兵及战船抵采石”[2]。；太平兴国四年，崔彦进领众数万击契丹，宦官秦翰“为都监，以善战闻”[3]，等等。但无一例外的是，北宋政权虽然让宦官参与军事活动，却难有主兵之权，况且参与军事多带有临时性质，一旦战事结束，兵权即刻收还。战事持续太久，宦官握权久置于外，皇帝往往续派他臣同领“招安讨贼事”，以牵制其权。另外，北宋宦官除了参与具体的军事活动外，还出任武职，他们或因皇帝特派，或由吏部注授差遣。受皇帝特派者，需要定期向皇帝汇报军情或传达圣意，除非皇帝特准，不得参与军中机谋。吏部注授的一般为沿边或内地武官，是由内廷转任而来，远离皇帝，实已无亲近关系，亦不再是宦官身份。因此说，这类亦不属于宦官掌兵。值得一提的是，宦官虽然参与军事，但京城三衙禁军，宦官是绝对不能染指的。在此方面，北宋初早有明确规定，已成祖制。

二　对宗室的防范

宗室是古时对国君或皇帝父系男性的称呼，亦称皇族。在“家天下”的封建社会里，一姓既得天下，如何分配权力、安排宗室，是任何王朝不得不深加思考的问题。作为血缘同族，最容易篡夺皇权，引发内乱。赵匡胤废周建宋以后，便确立了对待宗室的基本政策，“优之以爵禄，面不责以事权”[4]，就是说，给宗室成员封高爵予厚俸，并置其位而削其权。北宋就宗室成员的事权配置，大致以宋神宗为界，分为两个阶段：熙宁变法前，宗室成员不予差遣；熙宁变法后，宗室远亲方可差遣，出外任职而掌管具体事权，管理具体事务。即便如此，管理和防范亦相当严格，以防掌权欺主，威胁皇权。

宗室虚衔，不领实职。宗室系皇族一脉，非他族可比。古语云“一人飞升，仙及鸡犬”。作为封建社会的最高统治者一族成员，当给予优待待遇，坐享荣华。但“家天下”的封建社会，族姓一旦立国，乃代表帝王正统，血缘亲族具有较大的号召力和影响力，手掌事权而极度膨胀，就会导致权力集中，有侵夺皇权，叛乱窃国之风险。这是皇族直亲最不愿看到的。基于此，北宋统治者就宗室授之以高官虚衔，从节度使至郡王再到诸卫将军，无一不是虚职，不得参与朝中政事。同时，宗室成员可以不断获得升迁，升迁速度之快的确有些吃惊，

① 《宋史》卷四六六《李神福传》，第 13606 页。
② 《宋史》卷四六六《王继恩传》，第 13602 页。
③ 《宋史》卷四六六《秦翰传》，第 13612 页。
④ （清）阮元：《中兴圣政》卷五九，南京：江苏古籍出版，1988 年。

“近属自初除小将军，七迁为节度使，遂为定制”[①]。但官、差分离的情况下，升迁授官，不过“寓俸秩、叙位著”，没有任何实权。为阻断宗室成员掌握实权之路，北宋初时条文规宗室成员不得参加科举考试。此规定直到神宗时，才稍有松动，允许“亲近无服者”参加科考，并根据科考实绩除授与之相适应的实职差遣。但就宗室除授差遣，亦有诸多限制：不可在京城及周边任职，不得在边缘地区任职，不得任“差充考试官”，更不可为“二府”大臣，等等。这些规定，显然是从皇权顺承考虑的。就限制宗亲的原因，高宗言及于此：祖宗不用宗室为宰相，“乃所以安全之也”[②]。此言再明了不过。

宗室之事，朝廷仪制。北宋初立之时，忙于促统削藩等战事，尚无暇顾及关于宗室纠葛律令的制定，因而凡是涉及宗室等亲属案件，一般由皇帝亲自决断。譬如，太宗端拱元年，御史中丞因事劾奏开封府尹太子案。元僖甚感不平，向太宗申诉曰：“臣天子儿，以犯中丞故被鞫，愿赐宽宥”[③]。御史乃皇帝耳目，掌百僚纠劾，重者廷辨，轻者弹奏，以肃正纲。依祖宗旧制，皇亲国戚亦无例外。就元僖申辩，太宗俨然回绝道：“此朝廷仪制，孰敢违之！朕若有过，臣下尚加纠擿，汝为开封府尹，可不奉法耶？”朝廷仪制即祖宗之法，谁也不能违背。在祖制施压下，元僖终而“论罚如式”[④]。元僖作为天子庞儿、皇储尚须遵守朝廷仪制，其他宗室纠葛又那能例外呢？就皇太子的选拔和培养亦是如此，继太宗之后，皇太子的选拔一般实行嫡子继承制，选贤而非选长，但皇太子的选拔不是皇帝一个人说了算，而以仪制方式，通过集议之后由皇帝裁决。如皇帝无子，从皇仔或宗室中选拔更是集议之结果。

住所别置，防结重臣。宋之宗室，其居住之所不是凭个人喜好任意选定的，而是有较为明确的规定，名义上是许高官厚禄、坐而为乐，实际上是利于朝廷的监控和管理，其目的在于防止宗室成员与朝中大臣结交，形成集团势力威胁皇权。赵宋建立之初，宗室人数相对较少，于是将五服之内的宗室统一迁至宫宅居住，未经皇帝准允，不得随意外出会接宾客，更严防与重臣有密切交往；对五服之外宗室的住所地规定相对宽泛得多，他们可以既可以选择京城居住，亦可散居全国各处，但出入京城却有“必须经大宗正司批准”等相关规定，否则视为违法行为，将受到北宋律令追究。

---

① （宋）沈括：《梦溪笔谈》卷二《宗子授男班官》，贵阳：贵州人民出版社，1998 年，第 52 页。
② （宋）佚名：《续两朝纲目备要》卷三，北京：中华书局，1995 年，第 49 页。
③ （宋）佚名：《宋大诏令集》卷一九〇，北京：中华书局，1997 年。
④ 《长编》卷二九，端拱元年闰五月丙申，第 655 页。

颁布箴戒，规谏宗室。《说文解字》载"'箴'，缀衣箴也"[①]；《文心雕龙·铭箴》曰"'箴'者，所以攻疾防患，喻药石也"[②]。"箴"原意为缀衣的工具，相当于今天所说的针，有插、刺的功能。到了商代，"箴"进一步引申为劝诫、警示、谏言等。箴戒即规劝儆戒之意。历史就是一面镜子，宗室篡权难以尽言。承继大统存疑的太宗更是心有余悸，防范宗室的措施更为严厉。一方面就太祖一脉子孙既拉又抑，另一方面则行之以规劝之法。就其余宗室之亲，为了让他们安分守己、坐享富贵，当然亦是避免私下图谋不轨，挑起政治纷争的需要。太宗不仅制定了相关条例以规约宗室行为，还颁布了专门的箴戒，以劝诫心存非分之想的宗室成员，使宗室成员忠心皇帝，别无他途。从太宗朝起，对宗室箴戒的制度化程度有所加强，先后制定了《宗室六箴》、《宗室善恶宝戒》、《宗室座右铭》三部制度性文书，其目的在于约束和劝诫宗室成员的言行，培养宗室成员忠君善政。而其间，"忠于朝廷"是贯穿其间的主线。忠在儒家典籍中，始终被置于个人品行的最显要位置，"为子为臣，惟忠为孝"[③]。而这种规谏，既包括宗室成员内心对君主的至诚至敬，而包括在具体的政务活动，甚至娱乐活动中的尽心尽职。对君主的忠诚，要体现在具体的政治实践活动中。

三　对外戚的防范

外戚乃与皇帝有血亲、姻亲关系的女性势力延伸，如皇帝母族、妻族及皇帝姐妹、女儿的夫族等。由于这些家族中的成员与皇家联姻，因而被视为特殊的阶层。鉴于史上外戚乱政的深刻教训，北宋使用外戚，坚持"养之以丰禄高爵，而不使之招权擅事"，"不典兵，不预政"[④]基本准则，设有诸多限制条例，《宋史·外戚传》载："宋法待外戚厚，其间有文武才谞，皆擢而用之；怙势犯法，绳以重刑，亦不少贷"[⑤]，以防范于未然。

限制外戚居于要职。北宋对外戚的使用总的要求是不干预朝政。哲宗时期，宰相吕大防在解释"祖宗之法"时，言"前代外戚多预政事，常致乱败，本朝皇后之族皆不预事，此待外戚之法也。"[⑥]归纳起来，北宋对外戚任用限制主要

① 《说文解字·竹部》。
② 《文心雕龙·铭箴》。
③ （唐）长孙无忌：《唐律疏议》卷一《名例》，北京：中华书局，1983 年，第 7 页。
④ 《宋史》卷三八三《陈俊卿传》，第 11738 页。
⑤ 《长编》卷四八〇，元祐八年正月丁亥，第 11416 页。

有：

一是外戚勿任监司、郡守。北宋时，监司、郡守是监管地方政务的高级官僚，原则上不得由宗室、外戚担任，而是由权力中枢派文官担任此职。但外戚通过发解试、曾试方能补授文阶官，其余只能补授武阶官，注授差遣以钤辖、监押、监当等低级武官。真宗咸平六年，太祖女儿为其子王世袭请“正除近京刺史”，然真宗言“牧守，亲民之官，系朝廷公议”[①]，故而未许之。这条祖制，时任最高统治者欲不遵守，往往会遭到士大夫的联合反对。譬如熙宁初，神宗欲向皇后的叔伯祖父向传范授知郓州兼东西路安抚使，却遭知谏院杨绘异议。神宗慎思，终而罢之。即便个别外戚担任了这方面的职务，也对其严格管理和监察。如杜审肇为杜太后之兄，太祖的亲舅，太祖虽然任命他以右骁卫上将军出知澶州，但仍对其放心不下，“乃命司封郎中姚恕通判州事，以左右之”。

二是外任不得任管军之帅。外戚虽多授以武阶官，却担任监当等低级武职官，没有太大实权。皇祐元年（1049），当时官任侍御史知杂事的何郯上书曰：“臣伏闻祖宗典故，宗室姻亲，未尝委之典禁兵及任要官。”[②]皇帝行之必遭朝臣非议，甚至抵制。对于外戚的犯罪，一样进行处罚。王继勋乃是孝明皇后之亲弟弟，太祖之妻弟，虽官至保宁军节度使观察留后，后因大量罪行被揭露，“诏削夺官爵，勒归私第，仍令甲士守之。”[③]太祖对外戚的防范态度，对后世影响很大，一定程度上抑制了外戚势力的发展，减少其对政治的危害。

三是侍从官外戚亦不得领授。侍从官是接近皇帝的高级臣僚，如果外戚特别是皇帝近亲任之，极有可能干预朝政。即便仁宗初年刘皇后听政时期，曾提拔马季良为龙图阁待制，然仁宗亲政后，遂将马季良改任武弁。其四、外戚更不得任“二府”要职。北宋“二府”分掌文武权柄，正、副长官均系宰执官，乃宰辅机构班子成员，一旦手掌实权，势必直逼皇权。为防止外戚篡权，外戚“不得为执政”、“不可为宰相”[④]习成定例。

嫔妃对外戚的抑制。外戚与后宫多有牵连，在朝野力量的共同施压下，后宫嫔妃们亦不敢违制，任用或纵容、包庇外戚。这样就难与外戚结盟，形成庞大政治集团威胁皇权。在“祖宗法制”的限制下，即便母后垂帘听政也没有任用外戚执掌朝中大政。为防止自家亲戚骄横跋扈、恣意妄为，乃至酿成大祸，

① 《长编》卷五五，咸平六年十一月甲寅，第 1218 页。
② 赵汝愚：《宋朝诸臣奏议》卷三四，上海：上海古籍出版社，1999 年。
③ 《宋史》卷四六三《外戚传上》，第 13542 页。
④ (宋)刘攽：《彭城集》卷三七《吴公墓志铭》，影印文渊阁四库全书本，第 1096 册，第 360 页。

嫔妃们对他们采取了较为严厉的措施，以约束他们的行为。况且，这也是防授人话柄、朝臣谴责所必要的。譬如真宗后妃杨氏，照顾仁宗甚厚，待仁宗继位后，欲授以杨氏侄子杨永德诸司副使职务，但却遭致杨妃婉拒，“小儿岂胜大恩，小官可也”。仁宗驾崩后，曹氏垂帘听政，亦持祖制，“毫分不以假借”[①]。神宗孝顺，待继位后，宜数召见其弟佾，但太皇太后曹氏则不许。英宗皇后高氏，亦遵前制，抑裁推恩皇后诸亲，正如高氏所言，官小方能做事谨慎，遵规守法，官高则易生跋扈之气，引起政治纠葛。反之，后宫嫔妃不检点而擅任外戚，则将遭到朝臣非议，太后刘氏因垂顾外戚而使朝臣警惕，文字训诂学家丁度“献《王凤论》于皇太后，以戒外戚云”，[②]此举提醒太后刘氏之意尤为明显。

引导外戚士大夫化。由于北宋在外戚选拔、任用等方面限制较多，因而外戚一般不依恃外戚的特殊身份，外戚“群体意识”远不及隋朝强烈，家族集团势力也相对弱化，擅权篡政的动机较弱。在抑制外戚的政治背景下，他们的外戚意识淡化，纷纷向士大夫方向聚拢，走士大夫为政之路。外戚士大夫化，从诸多方面亦能表现出来，为其要者：

一是学会自我克制，努力掩抑自己。《宋史·外戚传》中论及外戚时，“以循谨闻于时”[③]、“能远权势”[④]、“远嫌自保”[⑤]等只言片语俯首即拾。仁宗景祐元年，督办礼典的曹琮闻知侄女被册封为后，向皇帝奏曰“陛下方以至公厉天下，臣既备后族，不宜冒恩泽，乱朝廷法。族人敢因缘请托，愿置于理。”[⑥]

二是主动规劝嫔妃，抑制后宫私欲膨胀。皇帝或幼或病，太后垂帘听政，极可能助长权力贪欲之心，欲违制擅权，总会遭外戚驳斥。太后刘氏垂帘，欲扩其权，知朝臣刘烨为世家就刘后请求持孤傲态势，多次婉言推辞，而就长期听政，野心膨胀则加以劝诫。

第三节 强化对外朝的控制

外朝，乃天子、朝臣处理政务之所，是相对于内朝而言的。《汉书·刘辅传》载：“丞相以下至六百石为外朝也”[⑦]。随着社会的发展，封建官僚体制日

① 《宋史》卷二四二《后妃传》，第 8621 页。
② 《长编》卷一OO，天圣元年四月辛丑，第 2320 页。
③ 《宋史》卷四六三《外戚传中》，第 13544 页。
④ 《宋史》卷四六四《外戚传中》，第 13562 页。
⑤ 《宋史》卷四六四《外戚传中》，第 13577 页。
⑥ 《长编》卷一一五，元祐元年十一月辛亥，第 2707 页。
⑦ 《汉书》卷七七《刘辅传》，第 3252 页。

趋复杂化，位置繁冗，遂设九品，且拟外朝。后专指宰相为首的行政系统。权倾相府，就会掣肘甚至威胁皇权行使，历史之鉴可谓屡见不鲜。可以这样认为，如何防止外朝权力过度膨胀，一直是封建最高统治者尤为关切的问题。北宋依仗禁兵而夺取天下，吸取五代持武乱国的教训，确立了以“崇文抑武”为核心内容的治国思想和方略，就外朝的控制与防范尤为严厉，巧设官僚机构，以分行政之权。

一　分割宰相权限

顾名思义，相权即宰相之权。所谓宰相，乃佐天子之臣，是指“历代辅佐皇帝处理国家政务、行使中央集权的官僚，其职权特点是统领百官、总揽政务。”[①]旧时体制下，行政权、军事权和财政权系归相权独揽。但至宋时而发生了明显变化。从官制设置而言，北宋虽然承袭隋唐的三省制，但三省首长却图有虚名，仅为荣誉虚衔而与宰相无涉。赵宋皇帝作为最高统治者，手操权柄并重新切分“权力蛋糕”，将行政权、军事权和财政权分别置授中书门下、枢密院、三司等中枢机构，简称“两府三司”，以适度分权而达到强化皇权的最终目的。北宋初立，禁中设“中书门下”，又称“政事堂”，作为宰相的治事之所。相权运作中以他官判省事，称“同中书门下平章事”。

（一）　设副相分割宰相事权

北宋的中央官僚权力机构中，真正把握最高行政权力的宰辅机构，核心职位是宰相，官职称谓是中书门下平章事。作为皇帝的首辅大臣，其权力可谓只在一人之下，却在万人之上。北宋的宰相，副职称谓是参知政事，也称副相或执政，所以宰辅机构也称宰执机构。“参知政事”作为一个差遣之名，最早正式出现在唐贞观十三年（639）十一月，当时的刘洎除黄门侍郎、参知政事。《文献通考》载：“（唐）常以官居宰相职而假以他名，自太宗时，杜淹以吏部尚书参议朝政，魏征以秘书监参预朝政。其后，或曰参议得失、参知政事之类，其名非一，皆宰相职也。”[②] 参知政事在唐代已经作为宰相行列的差遣官职正式存在了，且参议国家大事，行使宰相之权。

宋立之初，宋太祖为避免大的政治动荡，后周相府范质、王溥、魏仁溥等

① 诸葛忆兵：《宋代宰辅制度研究》，中国社会科学出版社，2000 年，第 6 页。
② 《文献通考》卷四九《职官三》，第 450 页。

重臣得以留任，但作为前朝旧臣侍奉新朝，不免心存形迹，虽列朝班亦是忐忑不安，故而多次上表请退，或“卧疾称病”，整日闲赋家中。即便偶尔上朝奏事，亦如邵博《见闻后录》中所载：改前朝惯例，诸宰相朝中奏事亦不敢坐。乾德二年，太祖遂其所愿，罢黜范质、王溥、魏仁溥等三人相位，擢太祖心腹赵普为宰相。但当时北宋政权尚未立稳，既要征战四方以促国家一统，又要发展生产、恢复经济，政务之繁重可想而知。赵普独揽宰相之权为相三月之后，太祖遂以枢密直学士薛居正、兵部侍郎吕余庆等二人协助之，领授参知政事职。当然，这时赵普行权尚为谨慎，太祖差派二人辅之本意并非削夺宰相事权，故“仍令（参知政事）不押班，不知印，不升政事堂，殿廷别设砖位，敕尾著衔降宰相，月奉杂给半之，未欲与普齐也”[①]。作为宰相日常商议政事、办理公务的地方----政事堂，参知政事都不能出入，其权力大小就可想而知了。但是，随着赵普权力欲的膨胀，自恃皇帝庞信，专横、骄奢心态渐显，为政随意行为多了起来，贪赃枉法亦时有发生，传入太祖耳鼓，久之必然生疑。在开宝六年（973），太祖下诏“参知政事与普更知印、押班、奏事，以分其权”[②]。这显然是提高了参知政事的官职地位，更大地赋予了政治权力，其目的是为了加强对宰相的权力牵制。这样，薛居正、吕余庆与赵普“更知印拥班奏事”，明显抬升参知政事权力地位，获得了参与政务的权力，分割宰相的权限。至太宗至道元年（995），诏“宰相与参政轮班知印，同升政事堂。押敕齐衔，行则并马”[③]。参知政事的职权再次得到提高，已经不是简单的协助宰相处理政务的助手，而是名符其实的副宰相，进一步牵制并分去了宰相的部分事权。

由于北宋初期的三省制与唐代三省制在实际政治权力运作中已经大不一样了，虽然官职名称不变，但北宋初期的三省长官官职和权力已经转移，权力基本被消弱殆尽，出现“宰相不专用三省长官”[④]三省权力旁落，部署冷清的政治情形。此后至熙宁年间，宋神宗虽对三权分立的中枢体制进行了改造，但是不够全面，尚未根本改变政治体制的构成形式。直到元丰改制后，宋神宗撤销了中书门下，恢复了三省六部九寺五监制度，“使台、省、寺、监之官，实典职事”[⑤]。通过罢三司归户部，保留枢密院，以三省取代中书，中枢体制演变为三省、

① 《宋史》卷一六一《职官一》，第 3775 页。
② 《长编》卷一四，开宝元年六月丁未，第 304 页。
③ 《宋史》卷一六一《职官一》，第 3775 页。
④ 《宋史》卷一六一《职官一》，第 3768 页。
⑤ （宋）王偁：《东都事略》卷八《神宗皇帝》，影印文渊阁四库全书本，第 382 册，第 70 页。

枢密院体制。但此时的三省长官的职位虚设，从不授人，而以右仆射兼中书侍郎，代行中书令的职权成为正宰相，参知政事的名称虽被取消，但却增设了四名副宰相，即门下侍郎、中书侍郎、尚书左丞和尚书右丞，同样形成了对宰相权力的有力牵制，达到消弱宰相之权，并形成与宰相互相牵制之势从而加强皇帝的中央集权之目的。

（二） 枢密使分夺宰相军权

枢密院设置于唐朝后期，最初是由宦官充任。五代时期的枢密院改由士人充任，机构人数有所增加。到了北宋，枢密院成了总理全国军务的最高机构，简称枢府，与宰相府对掌文武大权。“宋初，循唐、五代之制，置枢密院，与中书对持文武二柄，号为‘二府’。”① 组织机构日渐庞大。枢密院设置始于唐代宗永泰二年，“唐末，诸司使皆内臣领之，枢密使参与朝政，始与宰相分权矣。降及五代，改用士人，枢密使皆天子腹心之臣……其权重于宰相。太祖授命，以宰相专主文事，参知政事佐之；枢密使专掌武事，副使佐之。”②但唐代宗时期尚无枢密院的名称，到了唐宣宗朝，设置了枢密院，以二人充任，唐人裴光庭对此有记载：“每命相，尽出睿旨，人无知者，一日，制诏枢密院，兵部侍郎判度支萧邺先判度支，再审圣旨，未审落下，为复仍出，上意贵迎佑萧也，乃宸付学士院，户部侍郎判户部事崔慎由可工部尚书平章事，落下判户部事，宸断如此。”③北宋司马光也记载：“度支奏渍污帛，误书‘渍’为‘清’，枢密承旨孙隐中谓上不旨见，辄足成之。”④元朝的胡三省注释说：“唐末，枢密承旨以院吏充，五代以诸军充，宋朝以士人充，遂为清选。”⑤可以看出，唐宣宗时期，枢密院已经设置了枢密使、枢密承旨和枢密院吏。但那时的枢密机构只是负责管理军事情报之类的的事务。至唐末，藩镇势力日盛，宦官权势转弱，枢密使渐渐改为朝臣充任。五代皇朝多由武人持政，枢密使亦转而由武人担任并掌握军事机密。

北宋初时，秉持“以文驭武”治国理念，枢密院作为天子控制和调动军队的核心机构，职官设置刻记着以文驭武的烙印，枢密使原则上由文官充任，从

① 《宋史》卷一六二《职官志二》，第 3798 页。
② 《辽史》卷四七《百官志三》，第 773 页。
③ （唐）裴光庭：《东观奏记》卷中，影印文渊阁四库全书本，第 407 册，第 617 页。
④ 《资治通鉴》卷二四九，大中九年五月丙寅，第 8056 页。
⑤ 《资治通鉴》卷二四九，大中九年五月丙寅，第 8057 页。

其职责功能言之，“掌军国机务、兵防、边备、戎马之政令，出纳密命，以佐邦治”[①]。枢密使充任武职，主掌国防军事，而中书门下为政事堂，主掌朝中政务，形成了“二府”分班或合班向皇帝奏事的格局。枢密院除枢密使之外，还有枢密副使、枢密直学士、签署枢密院事、同知枢密院事作为协助人员，与枢密使共掌军事。“二府”职掌事权，各自辖领，互不统属，长官也不得兼领，直接对皇帝负责。枢密院事权职能的强化，实际上分夺了宰相的掌兵之权。宋神宗熙宁年间，出现了枢密使、枢密副使和知枢密院。同知枢密院事同时并立设置的制度。元丰改制后，宋神宗“以枢密联职辅弼，非出使之官，乃定置知院。同知院二人，使、副悉罢。”[②]可见，元丰改制后，枢密院只是职务进行了调整，但枢密院机构依旧保存下来。

整个北宋时期，枢密使与中书一直保持着互相牵制，互相掣肘，两不相容的不正常关系。当时藤达道御史曾直言这种互相制约，互为掣肘的政治弊端，他认为，战守安危之所系，中书主打，枢密使主守，这样怎么能获胜呢？这种弊端直到南宋时期，因为经常发生对外战争的军事需要，统治者才逐步接受这一教训，设立了平章军国重事，实行了兵政合一。但也充分说明北宋枢密院的设立，削弱了宰相权力，加强皇权统治，与唐五代的枢密院职能已经不能同日而语了。

（三） 设三司使分散宰相财权

三司是北宋前期最高财政机构，号称“计省”，主要职务是总管全国各地的税赋收支和国家财政事务。北宋初期沿用了五代后唐明宗始设的盐铁、度支和户部三司，长官称三司使，位高权重，有“计相”之称。《宋史》载：“国初沿五代之制，置使以总国计，应四方贡赋之入，朝廷不预，一归三司，统管盐铁、度支、户部，号曰‘计省’，位亚执政，目为‘计相’。”[③]

北宋初年，宋太祖为了分割宰相权力，加强皇权统治，把宰相的财政权转移至三司，三司实际上在北宋初期取代了尚书省的许多职务，其职权之广泛，事务之殷繁，达到空前膨胀。司马光言此三司之职时称“祖宗之制，天下钱谷，自非常平仓隶司农司外，其余皆总于三司，一文一勺以上，悉申帐籍”[④]。三司

① 《宋史》卷一六二《职官志二》，第 3797 页。
② 《宋史》卷一六二《职官志二》，第 3800 页。
③ 《宋史》卷一六二《职官志二》，第 3807 页。
④ 《长编》卷三六八，元祐元年闰二月甲午，第 8871 页。

“位亚执政”，与前朝相比，地位明显提高。虽然宋太宗朝对尚书省长官的地位也给予了某些提高，如淳化三年升尚书令于三师之上，但并没有提高尚书令的实际职权，何况尚书令很少授人。可见，尚书省财权移归三司实质上是宋代分散相权强化皇权的反映。

三司长官称三司使，因领总揽财政之事，又称“计相”。宋时，“计相”成为升迁宰相的近途。另外，设三司副使和三司判官等职。宋太宗时，罢三司使，另设盐铁、度支、户部三使。真宗时，又罢三使，重设三司使一员，另设盐铁副使、度支副使和户部副使。三司总领盐铁、度支、户部等机构，盐铁和户部总财赋收敛即财政收入，其中盐铁偏重于征商和禁榷收入，户部侧重于田赋和酒榷收入，度支主要负责财政支出。北宋前期全国的财政支出大部分都依靠三司，实际取代了尚书的大部分职务。元丰改制时，废三司归户部、工部管辖，但国家财政大计毕竟不是户部所能尽办，至北宋末期又有总领财赋官及经总制使以别掌之。所以，三司职权范围的扩大，进一步弱化了宰相财权。

总之，北宋前期，官僚权力中枢运行方式是行政、军事和财政三权分属中书门下、枢密院和三司的三者鼎足而立，彼此不相知，“两府三司”作为中枢的权力核心，在事权不相上下、互相钳制，这就使相权受到一定程度的削弱，大权集中于皇帝一人。除此而外，北宋还设有直属皇帝统领的审官院、审刑院、谏院等中央机构，分掌朝中官僚考课权、刑事审查权和谏诤权，极大的限制、约束了相权的扩张，从而有效地防止了宰相擅权，亦使皇权得到加强。

二　削弱武将兵权

唐末节度使朱温恃武篡权兴梁至宋建立，皇朝兴替如走马灯似的频频改弦。深究其因，或源于心腹之患，禁兵为他人所把持，或源于肢体之祸，藩镇势力失去节制。 为使威胁皇权的两大隐患根本解决，太祖采纳了宰相赵普“稍夺其权，制其权谷，收其精兵”[①]的三大纲领，积极推行兵制改革，以分散兵权，逐渐改变了“节镇太重、君弱臣强”的局面。

推行安抚诸将之策。盛唐入衰，终至而亡，源于宦官篡权、藩镇之乱；五代频繁更迭，在于武人恃兵窃权，北宋代周，亦是如此。历史教训，无视必亡。为强化中央集权，北宋政权稍时稳固，太祖即刻采取举措，慢慢地将掌军之权收入囊中。

① 司马光：《涑水记闻》卷一，中华书局 1997 年，第 11 页。

建隆二年（961）春，太祖罢殿前都点检慕容延钊、侍卫亲军都指挥使韩令坤、殿前副都点检高怀德等职，遂降为藩镇节度使。此后禁军亦不设此官职。关于此，《丁晋公谈录》、《涑水纪闻》等皆有“杯酒释兵权”的记载。公元 961 年，太祖召重臣赵普，问涉唐末至五代，皇权更迭何故？赵普以方镇太弱、君弱臣强而答之，并提出“稍夺其权，收其精兵”的解决之策。赵普的提醒顿让太祖警觉，于是决定解除大将兵权。于是，召手握重兵的石守信、王审琦等将军进宫，并宴而待之。太祖巧言设语，劝石守信等广置田宅豪市、养歌妓舞女，厚自娱乐而退之。谈话间，众将受其震惑，顿首泣涕恳退。此事不久，手握重兵的将军“皆称疾请解军权”[①]，宋太祖乘机解除石守信、王审琦开国重臣的兵权，调到远离京城的地方去当节度使，并赐大量田宅、财物而许之，并与他们结成儿女亲家，这样可以使君臣之间，两无猜疑。

以此为始点，太祖通过类似的柔性手腕，有序地解除了韩从贇、慕容延钊、韩令坤等其他重臣的兵权，陆续提拔了一些工作资历较浅、没有政治背景、方便管理和控制的新人充当禁军将领，并对他们严加管理，处处防范，使兵权牢牢地掌握在皇帝自己手中。“杯酒释兵权”充满传奇色彩，笔记小说亦不完全可靠，或许其间存有诸多疑点，但以安抚之策逐步削去手握重兵的诸将兵权却在宋代国史、实录等文献中确有零星记载。

兵不识将，将不领兵。兵不识将、将不领兵是宋初削夺将领兵权的又一项重要举措。具体言之，主要有：

一是立出成法。北宋平定诸藩取得实质性进展以后，待战争局势趋缓，太祖纳赵普建议，将禁军分别驻于京城和外郡，朝廷根据实际临时任命戍军统兵将领，且领兵之将实行定期或不定期轮换制度。一般以三年为期进行轮替，边塞、偏远等条件比较恶劣地区的军兵，则实行半年一轮替，更出迭人。这样做，形成了“将不得专其兵，兵不至于骄堕”[②]

二是在军兵的管理上，实行调兵权与握兵权彼此分离的原则。枢密院协助皇帝掌管全国军事调度、管理之权，“凡天下兵籍、武官选授及军师卒戍之政令，悉归于枢密院”[③]。然而，为防止篡夺军政权，枢密使一般由不懂军事的文官充任，且没有任何兵卒握于手中。三衙手握重兵，在非战事的情况下，负责禁军

① 《长编》卷二，建隆二年七月戊辰，第 50 页。
② 《宋史》卷一八八《兵二》，第 4627 页。
③ 《宋会要》职官一四之一，第 2688 页上。

的训练和日常管理，但却无发兵之权。《水浒传》中林冲身为八十万禁军的枪棒教头，遭危难亦无法调拨一兵一卒即是其例。如需要调动军兵，皇帝则临时遣将而统领之。军兵管理的如此窘态，即便武臣手握“百万雄兵”，却无法形成强势兵力而与朝廷相抗衡，从而确保了皇权地位的稳固。

兵力部署上内外相制。禁兵掌权于外人之手，局面失控会架空执皇帝而致皇权虚位；藩镇力量太强，亦会形成尾大不掉之势，进而直逼京师，威胁皇权。既不至于有无心腹之患，亦无肢体之忧，是北宋初兵力部署上考量的最主要因素。太祖在兵力部署上，汲前朝之教训，采取了在京师驻兵十万，在诸道（或路）养兵十万余的办法。在兵力部署上把握内外平衡，“使京师之兵足以制诸道，则无外乱；合诸道之兵足以当京师，则无内变。内外相制，无偏重之患。”[①]

但是，北宋在兵力部署上把握内外平衡做法不是一贯的。随着北宋政权面临内外形势的变化，内外相制的兵力部署趋于形式化。一方面，重文抑武之策的推行，大批武臣变成了担任武职而履军权之事的闲差，同时州郡等地方权力收归中央，使地方权力遭到进一步削弱。另一方面，随着契丹、党项等族不时侵边扰民，北部边境之患更加凸现，为减缓边境的压力，大量兵力用于部边守防。太祖时期，以适应削平南方各割据政权的需要，重兵大量亦调往前线；太宗后期，契丹力量日益强盛，并不时南下侵扰宋境，北宋不得已，只得将重兵置于宋辽边境；仁宗时期，党项势力在西北崛起，北宋为解决燃眉之急，结盟于辽，继而将重兵置于西北边线。综上所述，有学者依据北宋吕学谦《历代制详说》记载而得出北宋“守内虚外”的结论实则存在诸多偏颇之处，仅具一定的参考价值，难免不足信。

实行三衙分领禁军。为有助于皇帝兵权的掌握和行使，宋太祖取消五代以来的殿前都点检和殿前副都点检这两个重要的禁军高级职务，改设由殿前都指挥使、侍卫马军都指挥使、侍卫步军都指挥使三个职务分别统领禁军，合称三衙，他们之间互不统属。三衙长官都指挥使之下，各设副职、都虞侯各一员。真宗时废除侍卫两司的都虞候之职。禁军从此没有统帅，三衙长官分别直接听命于皇帝本人。三衙与枢密院所掌兵权不同，三衙无发兵之权而有统兵之重，而枢密使有发兵之权而无统兵之重。宋太祖积极推行三衙统兵体制，将军队的日常训练和调遣、出征等职能分别归属三个不同的部门。

枢密院主管全国军队的政令、兵籍以及调发兵马的虎符，三衙则具体负责

① 彭百川：《太平治迹统类》卷三〇《官制沿革下》。

军队的日常管理、训练、赏罚和武职迁转，应事派遣将帅领兵出征。北宋就禁军的统领和职责区分，恰如钦宗时期的枢密院事李纲所言：“在祖宗之时，枢密掌兵籍、虎符，三衙管诸军，率臣主兵柄，各有分守，所以维持军政，万世不易之法”。[①]其实，北宋三衙是由后周的殿前司和侍卫亲军司发展演变而来的。至宋时，将侍卫亲军司一分为二，即侍卫亲军马军司和侍卫亲军步军司，加上殿前司即通称为“三衙”。

不仅如此，为加强皇帝对兵权的实际控制，北宋统治者还千方百计地降低三衙长官的政治地位，诸多条文中都有三衙长官不得参政、议政的相关规定，“见大臣必执挺趋庭，肃辑而退。”[②]从官职的设置看，三衙最初设有长官十二人，后来减至九人，其中监臣、戚里和军班出身的各占一人，况且官衔品阶亦较低，即便殿前都指挥使仅与签书枢密院事品阶相同，视为二品，殿前副都指挥使不过正四品而已，而马军都指挥使、步军都指挥使或其副使仅为正五品。这样做，其意图再明了不过，即是要达到以文臣驾驭、监督武官的目的。

三　完善台谏监察

北宋统治者以唐末五代以来百官腐败、宦官夺权的官僚政治乱象为经验教训，在中央监察方面出台了一系列监察措施以防范历史教训重演，使北宋在中央监察制度建设方面呈现出与众不同的时代特征。为了保证中央行政机构及其官僚在法律、法规规定的范围内行权谋事，维护行政机构的廉洁运转、高效运作，树立统治集团的权威和尊严，建立严密的监督系统尤为必要。

北宋中央监察制度主要是建立御史、谏官和封驳官三大监察机构，监察制度日渐完善，监察官的任免已经规范化。御史台已经成为和中央行政机构平行的最高监察机构；谏官作为独立机构从宰相府中独立出来，其谏诤职能范围也比以前更加广泛；封驳官也从门下省独立门户，职能范围也有所扩大。这些措施都是为了保障监察机构能够“权高位重”，发挥对中央官僚的监督、制约作用，使北宋中央监督系统行使监督权可谓“无所不及”，上至朝中重臣，下至郡县百官，亦无例外。同时，北宋的中央监察严密性不仅体现把中央机构和官僚置于其全面监察之下，而且还把中央检察官自身亦受到监督，以防止监察权的滥用。

（一）　实行御史台三院合一

① 《宋史》卷一六二《职官二》，第 3799 页。

② 汪藻：《浮溪集》卷一奏疏，《行在越州条具时政》，影印文渊阁四库全书本，第 1128 册，8 页。

北宋御史台虽沿用唐朝的称谓，但御史台机构在北宋发生了很大的变化，经历了由定员向有定员，官僚人数由少到多的变化过程，已经成为北宋中央监察系统的最重要部门，职掌“纠察官邪，肃正纲纪”[①]，附设台院、殿院、察院三院，分别由侍御史、殿中侍御史和监察御史充任其职，三院分工、掌职相对明确。御史由皇帝亲自任命，宰相无权插足。

北宋前期，赵氏兄弟忙于平定天下、征战四方，监察机构的建设问题暂未提上议事日程，宋太祖、宋太宗两朝，三院御史多由外出任职官僚差遣，御史大夫“无正员，止为兼官”[②]，至太平兴国六年（971），仍处于“御史不能弹奏”和“谏官废职”的状态。宋真宗继位初始，征战稍有平息，台谏监察体系建设驶入正常发展轨道。咸平四年（1001）三月，宋真宗诏令御史台“自荐其属，正名而举职”[③]，但诏令并未立刻生效，宋真宗在大中祥符五年（1021）才再次下诏令“三院御史除差出外任及在京莅它局外，定以六员为制”[④]，直到此时御史台才在制度上有了定员。宋仁宗时期，三院御史人数不多增加，到景祐年间，三院御史多达二十二位常任官僚，基本达到唐代人数。此后，虽经元丰改制御史台的定员人数有所减少，罢除使差遣，定员分职，但侍御史的地位明显提高，已经不是御史台的属官了，监察的职权范围并未减小，出现三院合一之势。

御史台虚设御史大夫职，实设御史中丞一名，系最高长官，品阶在谏议大夫之上，则授权御史中丞事；设副长官侍御史一名，协助中丞掌判台事，在御史中丞阙位之时，亦可代判，官阶为尚书省郎中或员外郎，秩从六品，一般供职台院；设殿中侍御史，例许言事，供职殿院。凡朝会之时，整饬正百官班秩，纠弹失仪；设监察御史，供职察院，检视百官，纠弹违失。此外，还设有御史里行、主簿、检法等职官，此等均为御史台的主要属官。从御史台的演进看，唐朝御史不专言事，而至宋初则有了言事御史和察案御史的区分。但言事御史常显不足，《续资治通鉴长编》载：“言事御史旧虽两员，自来多止除一员，或亦全阙。”[⑤]因而虽然存在言事御史与察案御名之分，但彼此并无明确的界线，监察权在实际运行中，不仅察案御名可以言事，御史里行充任言事御史者也不

① 《宋史》卷一六四《职官志四》，第 3869 页。
② 《宋会要》职官五五之一，第 3599 页上。
③ 《长编》卷四八，咸平四年三月辛巳，第 1053 页。
④ 《长编》卷七九，大中祥符五年十二月庚寅，第 1811 页。
⑤ 《长编》卷八三，大中祥符六年十二月癸丑，第 1915 页。

乏其例。

六察制是北宋御史监察系统中较有特色的方式，北宋实行御史六察制的监督方式。御史台承担其主要职责。赵氏集团初定天下以后，赵宋政权日渐趋于稳定，在行政体制日益完善的同时，监察体制也逐步走向完善。宋初监察御史的设置尚无明确规定，至真宗天禧元年，始设监察御史六人，分察六曹和百司，专门纠弹朝中官僚的违失行为。由于监察御史的特殊地位及其作用，因而不得领授他职，并且“每月需一员奏事”[①]，即所谓的言事御史。宋神宗元丰二年十二月，御史台“应在京官局，御史得以监察按治一切”[②]，六察御史“按法举察诸司”不当之举。元丰三年（1080）十一月，恢复御史六察制度，下诏曰：“御名六员，三员分领六察案，三员专领言事，领从七品衔。”[③]言事官称殿中侍御史，而六察官为监察御史，言事官以上方有言事之权。而依据京官司的性质，分别被纳入吏、户、礼、兵、刑、工等六察系统当中，构成了纵横交错的监察网络。哲宗继位后，又再次恢复监察御史亦有言事之权。但宋时六察制的执行却屡有变动，绍圣二年（1095），复推御史六员的元丰之制，在此阶段监察御史无言事之权。靖康时期，监察御史复得言事之权。

（二） 设谏官别置局

谏院是北宋的又一监察机构，初时并非独立机构，而隶属于中书和门下省，由两名官僚任判谏院事。端拱元年（988），太宗使谏官修其职，“改左右补阙为左右司谏，左右拾遗为左右正言”[④]。真宗天禧元年（1017）二月，诏书规定，凡“诏令不允、官曹涉私、措置失宜、刑赏逾制、诛求无节、冤滥未申”[⑤]等诸类事项，“并仰谏官奏论，宪臣弹举”[⑥]，尽管此时尚无独立的谏院机构，但“自今两省置谏官六员”[⑦]在中书和门下省职官设置时，设谏官六人，自此谏官势力逐渐强大。宋仁宗时期，谏官机构也开始从中书和门下两省中独立出来。明道元年（1032）七月，宋仁宗下诏“以门下省为谏院，徙旧省于右掖门之西。”[⑧]将门下省迁至右掖门西面新址，将门下省辟署之地改为谏院的办公场所。不仅使

① 《长编》卷八九，天禧元年二月丁丑，第 2040 页。
② 《长编》卷三〇一，元丰二年十二月丙午，第 7328 页。
③ 《长编》卷三〇一，元丰三年十月月甲午，第 7512 页。
④ 《长编》卷二九，端拱元年二月乙未，第 647 页。
⑤ 《宋会要》职官三之五一，第 2423 页上。
⑥ 《宋会要》职官三之五一，第 2423 页上。
⑦ 《宋会要》职官三之五一，第 2423 页上。
⑧ 《长编》卷一一一，明道元年七月辛卯，第 2585 页。

谏院官署面积有所扩大，而且谏官从中书省和门下省中独立出来。

谏院成为独立的监察机构。元丰八年，谏议大夫孙觉言："据《官制格目》，谏官之职，凡发令举事，有不便于时，不合于道，大则廷议，小则上封。若贤良之遗滞于下，忠孝之不闻于上，则以事状论荐，乞依此以修举职事。"[①]这样，谏院成为独立的监察机构，配之谏院官印，主要职责是掌贡奉谏诤，"凡朝政阙失、大臣至百官任非其人，三省至百司事有违失，皆得谏正"[②]。

谏官还有弹奏百官之权。元丰改制时，谏院人员有所增加，定编八员，左、右散骑常侍各置一员；左、右谏议大夫，左、右司谏以及左、右正言等职官各一员。散骑常侍为谏院长官，但一般不授他人。所以，北宋后期，谏官的编制"由谏议大夫而下，有司谏，有正言，共六员。"[③] 谏议大夫实际上成为谏院长官，总揽大小事务。与台院御史相比，谏官事务清闲简略，专以议论为事，不免及于人物。谏官议论朝政，言及他人，因而官僚选任制定相当严密，多以遴选形式产生。

从整个程序看，由侍从官保举，宰相等重臣拟定谏官候选人名，而皇帝掌握最终定选之权，皇帝"亲阅人才"，圣断后经由中书除授、侍中封驳方能定案。谏官拟定，皇帝以"御笔"、"手诏"等形式公布于众。谏官在北宋被视为皇帝的耳目，尤如"顺风耳"，得以听百官言、观百官举，监察朝廷官员言行。谏官机构脱离宰相府，职能由谏诤皇帝扩大到监察百官，其政治地位较前朝明显得以提高，从而有力地保障了中枢机构的运作，是北宋中央制约机制的又一有力的保障措施。

（三） 封驳制的发展

封驳制早在汉代已经有之，西汉哀帝"托傅太后遗诏"[④]，"益封（董）贤二千户"[⑤]，宰相王嘉"封还诏书"[⑥]。到了魏晋南北朝时期，谏官掌握了封驳权。如祖珽"求为领军，后主许之，诏需覆奏，取侍中斛律孝卿署名。"[⑦]封驳制在唐朝有了比较大发展，在唐朝，给事中掌握封驳权，给事中不仅具有对人

① 《宋史》卷一六一《职官志一》，第 3778 页。
② 《宋史》卷一六一《职官志一》，第 3778 页。
③ 《长编》卷五一〇，元符二年五月辛未，第 12152 页。
④ 《汉书》卷八六《王嘉传》，第 3498 页。
⑤ 《宋史》卷一六一《职官志一》，第 3778 页。
⑥ 《宋史》卷一六一《职官志一》，第 3778 页。
⑦ 《北齐书》卷三九《祖珽传》，北京：中华书局，1972 年，第 519 页。

事、司法等封驳权，而且还可以批敕，但唐末给事中的封驳权逐渐被废。

北宋时期的封驳制变化复杂。北宋初期，百官混乱，没有专门的封驳机构。直到宋太宗即位后，大臣多次上疏请求恢复封驳制度，才于淳化四年（993）六月，恢复了封驳制度，但仍无封驳机构。直到真宗朝，咸平四年（1001）五月，陈恕上疏曰："封驳之任，实给事中之职，隶于左曹，虽建别置局，不可失去故号，请为门下封驳司，隶银台司。"[①]真宗采纳了陈恕的意见，正式成立门下封驳司。元丰改制后，银台封驳房被罢去，封驳机构从中书省和门下省独立出来，设门下后省和中书省掌封驳之职。北宋前期，封驳官先后被称为同知给事中、知通进银台封驳司、知门下封驳司、兼门下封驳事，元丰改制后，给事中取代了兼门下封驳事的职能。

封驳作为朝廷的第三监察系统，在一定程度上起到了制约和均衡的作用。北宋封驳官的职能权力远远超过前代，在参议朝政、规谏皇帝、审察臣僚奏章等方面发挥重要作用，尤其是在监察朝廷决策权、减少朝廷决策失误方面起到了积极作用。北宋三省体制袭前朝旧制，不同之处在于：尚书、门下两省迁于皇城之外，仅中书置于禁中，视为政事堂，职掌朝中行政权。在唐朝五代，门下省行封驳之权，但迁于皇城，实际上为外置虚设机构，被排除在中枢权力运作体系之外，谏官对皇帝的封驳权已名存实亡。

从职掌朝廷诏令封驳的机构和官僚来看，北宋屡经变化：就封驳机构而言，有门下省封司、通进银台司封驳司，给事封驳房；从官僚来看，有知制诰、中书舍人等。太宗淳化四年，置中书门下封驳司，后改隶属枢密院的通进银台司，并设知司官二员，由文臣充任；淳化五年，又设勾当通进银台司封驳公事一人。元丰改制时，恢复中书门下取旨，门下省覆奏，尚书省施行的行政运行体制，同时将通进银台司的封驳司撤销，将封驳职权复归门下省，置封驳房，隶给事中主管[②]。以此为端，给事中获得了独立的封驳权。与此相应，适当改制之需，门下省机构的编制也得以扩展，增设后省机构，左散骑常侍、左谏议大夫、左司谏等为门下后省属官，以专司审驳事宜。

四　收回取士之权

唐朝中晚期皇室暗弱无能，科举朋党势力渐趋猖獗，成为一支不容忽视的

① 《长编》卷四八，咸平四年五月丙子，第 4561 页。
② 《长编》卷三六〇，元丰八年十月庚辰，第 8615-8616 页。

政治力量，乃至造成政局不稳、社会动荡，终而权倾政亡。前朝之训，就幼时手不释卷的太祖而言，虽然青睐儒臣，但亦为“宰相须用读书人”[①]而叹哉。为了稳固赵宋江山社稷，扩大统治者政治基础，需要更大范围的吸纳优秀之士，自太祖始，针对唐末科举之弊，收回取士之权，积极推行一系列改革。

（一） 实行皇帝亲临殿试

科举考试兴于隋朝大业三年，是为了选拔优秀人才，扩大封建统治的阶级基础而设置的一种考试制度。至唐时期，科举制度进一步完善。但唐朝以科考取士，不仅要看成绩，而且还要有举官推荐。为了博得达官重臣垂爱，考生纷纷投于公卿门下，以投献自己的代表作，引起他们的关注和重视。在取士权完全掌握在贡举官手中的情况下，营私舞弊、取舍不公，弄虚作假、欺世盗名等行为屡禁不绝。北宋推行“重文抑武”之策，对科举尤为重视。为使文臣治国理政真正落到实处，开宝六年逢考生徐士廉等击鼓上诉之事，太祖闻讯此事后，即刻召见诸生，徐士廉等诸生恳请皇帝亲自复试进士，以收恩君上。太祖慎思而之，这就是北宋时正式举行的首次殿试。

所谓殿试，即皇帝亲自主持，以分科考试的方式选拔人才的制度。其实，关于殿试，并非始于北宋，载初元年，武则天皇帝就曾亲自至洛阳城策问贡士，只不过未能推广普及而已。开宝八年，殿试再行之。这次殿试，太祖亲临考场，点王嗣宗为第一，推翻了礼部原奏名的排列顺序。太宗雍熙二年，规定凡考试合格的考生，都需要在殿前由皇帝亲自召见，当场言明所赐进士及第，以避免恩出私门而不知其主之弊。此后，除非皇帝服丧等重大因素干扰，殿试终得持续而习成惯例，为后世所沿袭。

太平兴国二年（977），太宗第一次举行科举，共录取进士、诸科人数达五百多人，相当于太祖每年取士人数的二十五倍。另外，雍熙二年（985），太宗又定殿前唱名、皇帝亲赐及第之制，唱名制度与殿试制度相配合，使新进士真正成了“天子门生”，从而进一步摧毁了座主、门生关系的残余、对防止科举朋党的产生起到了重大作用。以皇帝亲自殿试为主要科举形式的取士之权的改变对北宋文官制的发展起到了推动作用。

（二） 完善考官锁宿制度

① 《长编》卷一八，太祖乾德四年五月甲戌，第654页。

科举推行之初，多由吏部考功员外郎主持，后来改由礼部侍郎作为常设官员，专门负责科举择士等相关事宜。显然，科考官僚设置的常态化，渐渐滋生了收受贿赂、枉法违失的歪风邪气。北宋选才虽然沿袭科举之法，但却不再设相对固定的贡举官，而行之以皇帝临时亲点考官制度。

皇帝临朝选派官员主持科考，科考官或出自礼部长官，或以他官充任，礼部长贰充任者称知举、知贡举，以他官充任者称权知举或权知贡举。宋初科举制度尚不完善，官员充任主考后，送帖子、拜门者甚多，取士有失公允。太宗淳化三年，中书舍人、翰林学士承旨苏易简接受诏令主持省试，为避免高官权贵的请托，他将自己锁入贡院，避门不出，直到科考结束。苏易简“锁宿”主持科考后，遂得以沿袭下来，成北宋科举考试的定制。

锁宿制度就是一经任命为权知贡举和试官官员后，必须立即锁宿，“无得与僚友交信。违者，阁门弹奏。”[①]依据北宋律法规定，官员一旦受命，充任贡举官，就将其锁入贡院或其他场所，避免与外人接触，在此期间，即便家人亦不得相见，以免受亲人嘱托，取士评判及第的过程中渗入人情因素，尽量秉持客观标准，确保竞争公平。

（三） 实行试卷封弥制

封弥是为了控制知贡举的权力，改变自唐以来省试知贡举基本固定由礼部侍郎兼任的惯例，减少乃至避免公卿大臣在判卷过程中的舞弊行为。为创设“竞争公平”的科举氛围，以便为豪门贵族学子、寒门学子等提供平等的展示才学的机会的保障制度。封弥又称糊名，就是粘住试卷上举人姓名和乡贯状。考试结束后，将考生试卷上与答题无关的信息，譬如考生姓名、住址、籍贯等信息帖封起来，以免阅卷人获知信息而渗入门第、家乡等情感因素，即封弥卷首的做法。封弥最早开始于太宗淳化三年（992）的殿试。真宗大中祥符元年（1008）的省试也采用了封弥制度。仁宗朝时封弥制度推行到国子监、州郡发解试。具体做法如《亲试进士条制》载：“凡策士，即殿两庑帟，列几席，标名其上。先一日标其次序，揭示阙外，翌日拜阙下，乃入就席。试卷，内臣收之，付编排官，去其卷首乡贯状，别以字号第之，付弥封官誊写校勘，用用御书院印，始付考官，定等讫，复弥封送覆考官再定等。编排官阅其同异，未同者再考之；如复不同，即以相附近者为定。始取乡贯状字号合之，即第其姓名、差次、并

① 《长编》卷八三，大中祥符七年八月甲寅，第 19991 页。

试卷以闻，遂临轩唱第。”[①]

关于帖封卷首，滥觞于唐中期则天皇帝时期，曾一度于铨试中推行。太宗淳化三年，皇帝殿试进士，首推封弥考校。真宗时期，礼部省试时，推行封弥制度。仁宗时则推而广之，不仅在殿试、省试等科举中推行封弥制度，而且在开封府、国子监、州郡发解试等各类科举中推行。科举考试中，施之以封弥之法，判卷主官无法准确了解考生信息，也就最大限度地减少了考试中的舞弊行为。当然，亦不否认，帖封卷首，判官亦能以字迹或记号辩认。为杜绝这种做法，景德二年，河北士人殿试，先行之以别录本，去考生姓名之法，再分置殿东西覆考之，以助选士公平。“录本”考校，开眷录法之先，就减少科举徇私起到了积极作用。

五　强化三省之间制衡

北宋前期，中书门下设于禁中，视为相府，掌管中央行政大权，在皇城外又置门下、中书和尚书三省，侍中、中书令、尚书令等长官仅为虚职闲差，不得入政事堂议事。从行政机构设置言，袭其前制，但三省长官无权议政、参与决策。元丰改制以后，复三省之权，始令中书省揆议，门下省审覆，尚书省施行，成为中央最高行政机构，对权力中枢拥有决策权。

（一）　中央机构的三权分立

尚书置于秦汉，武帝集权之需而将相权移至尚书手中，光武帝再收三公之权并赋予尚书，使其权力再度膨胀。沿至北宋初，已名存实亡，仅掌管朝廷部分礼仪之事，“以叙位禄，皆不职本司之事”[②]。尚书省本掌执行政令之职却不能行其事，机构的重叠而致行政效率低下。自端拱元年始，不断有官员上书朝廷，建议恢复尚书职能，“尚书天下之大，有司当渐复之”[③]。这种呼声，在元丰改制前夕，即已成为朝野普遍共识。元丰改制顺势所然，尚书省合并了一些机构，其职权范围较宋初明显扩大，所属六曹二十四司的职能也尽得恢复。此时，尚书省变成了名义上的宰相机构，尚书省都堂转为政事堂，成为宰相们议事、决策的场所。

中书省在宋初为皇城外挂牌机构，一般不参与政务，“中书省判省事一人，

---

① 《长编》卷七六，大中祥符四年十一月甲戌，第 1771 页。
② 《宋会要》职官四之一，第 2437 页上。
③ （宋）章如愚：《群书考索》卷九二《官制门》，北京：书目文献出版社，1992 年。

以舍人充，掌供郊祀及皇帝册文、幕职州县官较考、斋郎室长诸司人年满覆奏、并受文官改赐服章、僧道紫衣师号、举人出身、寺观名额、正宣之事”[①]。显然，在隋唐五代时期，中书省撰作诏令文书的职权此时已经丧失。元丰改制后，原中书的部分职权重新归并中书省，掌管“进拟庶务，宣奉命令，行台谏章疏、群臣奏请兴创改革，及中外无法式事应取旨事”，并掌握着省、台、监、寺等长官以及侍从职事官、知州，武臣遥郡横行以上的除授职权。中书行使的职权范围表明，中书省已经成为宰辅机构的核心部分，成为名符其实的中枢机构。从机构设置看，中书省仍置于门下省之下，但中书乃朝廷政令皆出于此，独尊高位，因而在权力实际的运行过程中，三班各行其职令，而“权柄尽归中书”，凌驾于尚书、门下两省之上。

北宋初年，“用两制以上官一员判门下省事，其通进、银台司及门下封驳事，又离为别司，而领于他官，名具实废，散无纪统。”[②]门下省，前朝本系政令审核机构，职掌封驳之权，时有封驳之名而无封驳之权也。当然，作为封驳职事机构，亦偶行封驳之权，乾德五年、开宝八年、天圣元年皆有行其事的记载。作为别置皇城之外、远离禁中的虚设机构，“主乘舆八宝、朝会位版、流外较考”[③]。元丰改制后，通进司、银台司遂罢之，所属职权划归门下省，其审核职权显著扩大，“受天下之成事，审命令，驳正违失，受发通进奏状，进请宝印”[④]，上发诏令、下呈奏章皆经于此，独立作用明显强亦。左仆射兼门下侍郎为其长官，成为朝廷两相之一。

（二） 规范三省的公文运转

在封建社会里，公文是“各种行政公务的文字体现，是统治者管理国家的重要手段和工具”[⑤]，是皇帝颁布诏令、行政机构出令、国家法律法规以及重大事务呈报、通告的文字体现形式。公文运转的顺畅、快捷与否直接关系到国家政令运行的效率。同时，科学、规范的公文运转方式也是有助于防止官僚权力在运行过程中出现舞弊营私、玩忽职守行为。

至北宋初，公文制度在吸纳隋唐五代丰富经验的基础上有了新的突破，就

① 《宋会要》职官三之一，第 2398 页上。
② 《宋会要》职官二之二，第 2372 页下。
③ 《宋会要》职官一之一七，第 2338 页上。
④ 《宋史》卷一六一《职官一》，第 3776 页。
⑤ 孙季萍、冯勇：《中国传统官僚政治中的权力制约机制》，北京：北京大学出版社，2010 年，第 216 页。

制文种类、纸质纸型、缮写编排、承办时限等都有了相对具体的规定，朝臣、官员奏时，实行“非一宗事者，不得同一为状”。北宋前期，三省机构有职无权、形同虚设，元丰改制以后，尚书、中书、门下等三省基本职能得以恢复，职权范围也较以前明显扩大，各居其位、各司其职。中书省候听皇帝旨意，负责公文的起草、拟制。但公文的撰拟却有相对固定格式和要求，而“避讳”是尤为敏感的问题，涉及皇帝御名、宗庙名，或对统治者不忠不敬之词等，需要小心谨慎，以示恭敬，“上书若奏事，误犯宗庙讳者，……口误及余文书误犯者”[①]，或杖刑，或徒刑。公文撰写完毕，经过钤印、登记等程序，交门下省审核，依其序，“受而通进，俟颁降，分送所隶官司”[②]，就其不当者，则依法封驳、更正之。在公文处理上，若事体稍大，入状论列；事体不是太大，则进呈以改之。公文经审核后，符合圣意及条文规定，则发之诏令，付诸尚书执行。

同时，公文在三省间的运转过程中，要做到保密工作，譬如囊封、“揭帖”等都是公文保密的重要形式；公文的传递也有管理机构、监督检查等明文规定；公文收办则包括签收、登记、送付、行判、勾稽等制度。此外，还涉及到公文的稽核、审查制度。这些规定和制度，对约束三省官员权力，保证中枢机构运转有序、高效起到了较为积极的作用。

① 《唐律疏议》卷一O《职制》，第200页。
② 《宋史》卷一六一《职官一》，第3776页。

第四章　北宋中央对地方官僚权力的制约

“两千余年的帝制时期，中国古代社会的政治特征是中央集权的君主专制，意指在中央与地方的权力博弈中，地方权力汇集至中央，中央权力集中到君主，从而形成“上下相维、轻重相制”的大一统局面。然而，中国古代大一统与分裂割据主次兴替、相间而存则说明，地方集权于中央并非一以贯之，中央与地方也经常形成分权的态势。在中国古代缺少中间阶层制衡君主的情况下，地方机构的分权甚至割据对国家的盛衰、政权的兴替、经济的波动以及社会的变迁都有重要的影响。”[①]由此看见，北宋中央高度重视并加强对地方官僚权力的分权与制衡有着重要的政治意义

相对于中央政治而言，地方政治作为历代王朝政治的重要组成部分而发挥重要作用。地方政治权力的运行既受制于中央政权，也同时对中央政治权力运行产生着重要影响。作为上承中央王朝之政令之实施，下理社会之秩序，已经成为历届王朝国家与社会之间桥梁和纽带，直接关系到政权之更替，王朝之兴衰。“地方政治产生于夏商王朝，自此到明清，地方政治可分为分封制和郡县制两个阶段。”[②]北宋的地方政治实行的州、县二级制，但同时在州与中央政权之间又存在着路，并且路级政权在北宋实现了由监察大区向行政大区的过渡，加强了中央对地方政权地集权统治。北宋初期全国设立十五路，后增加至二十余路，分路列职，各路设转运使，均直接向中央政权负责，“事无大小，悉条陈上阙。”中央政权对各路制约十分有力。同时，路的分设，互相制约，很大程度上弱化了地方政权的过分集中。北宋时期路的设立，既避免了中央过分集权之悍，又无诸权分散之弱，有力地加强中央对地方政权的制约。

就中国封建官僚政治权力的结构体系而言，中央与地方的关系始终处于动态变化中，或中央高度集权，或地方适度分权。赵匡胤依恃禁兵黄袍加身，经十余年南征北讨，基本结束了自唐末以来藩镇割据、政治纷乱的状态，终而削平诸藩列国而取得天下。为了避免重蹈唐末五代“武人乱政”的历史覆辙，巩固新生的赵氏政权，太祖善纳赵普等重臣的建议，行之以“稍夺其权，制其钱谷，收其精兵”[③]之策。稍夺其权即削夺节度使审案权，中央直接统领州县，常

① 吴树国：《中央与地方分权视野下的唐宋经济变革》，《中国社会科学报》2011 年 1 月 6 日，第 7 版。
② 陈长征：《唐宋地方政治转型研究》，济南：山东大学出版社，2010 年，第 1 页。
③ 《长编》卷二，建隆二年十月戊辰，第 69 页。

以参官充任地方官吏，设通判于州郡且授予行州府之政；制其钱谷即设转运使、通判等分掌路、州的财权；收其精兵即挑选厢军中的精锐而充置禁军，加强禁军实力。显然，行之上述政策，旨在将节镇的权力统归中央，强化专制主义的中央集权，以期改变“节镇太强、君弱臣强”的政治局面。

第一节 分割地方官僚的行政权

晚唐以来的强藩重镇“既有其土地，又有其人民，又有其兵甲，又有其财赋”[①] 形成了尾大不掉之势。地方权力的过度膨胀，致使中央政令势必难以推行，甚至出现 “五代以来，领节旄为郡守者，大抵武夫悍卒，皆不知书，必自署亲吏代判，郡政一以委之，多擅权不法” [②]与中央抗衡的局面。太祖皇帝鉴于历史上藩镇割据之教训，想尽办法削弱地方的事权。采纳了重臣赵普提出的“稍夺其权，制其钱谷，收其精兵”建议。陆续采取措施加强对州郡长官的监察，开始削夺他们的行政权，军权，财政权和司法权，形成中央对地方严格的控制之势。

一 罢支郡、设路府

理论上说，北宋地方行政体制实行州府（军、监或与州同级，或与县并行）和县两级制。但却在中央与州之间设置了朝廷的派出机构，以监察辖区行权的路。某种意义上说，路是唐朝“道”制机构的延续，不是独立的一级地方行政机构，而是居于行政区与监察区之间的特殊形态。路级官僚机构互为统属，办公署地或同置一处，或分殊它处，对州级长官也无直接的统领之权，州府上表奏事可越过路级直通朝廷。即是说，路制机构不拥有完全独立意义上的行政权，但罢支郡而改设路府的做法，却起到了分割州府事权的重要作用。

（一） 置“帅司”职掌一路兵民之事

唐朝贞观初年，临遣安抚使十三人“巡省天下”[③]，后每遇水涝旱灾之际，则遣“巡察”、“存抚”等亲临察之，以灵机处理相关事宜。宋初袭其制，遇用兵或灾荒则遣特使安抚，事毕而罢之。真宗咸平三年，遣安抚使前往西川等地处理王小波、李顺起义兵败的善后事宜。从此时朝廷赋予安抚使的职责，“录问

① 《新唐书》卷五〇《兵志》，第 1352 页。
② 《长编》卷六，乾德三年三月乙丑，第 150 页。
③ 《新唐书》卷四九下《百官志四下》，第 1307 页。

系囚，余死罪杖则释之”[①]。另外，也附带兼领“观省风俗”、“宣布德泽”[②]等事宜。后来，安抚使乃常置，又兼体量官吏、免税减租、恤灾安民等职事。这样，安抚司也就顺理成章的成为常设性机构。安抚司亦称“帅司”，职掌“一路兵民之事；皆率其属而听其狱讼，颁其禁令，定其赏罚，稽其钱谷、甲械出纳之名籍而行以法。”[③]随着安抚司事权范围的扩大，安抚司在各地设置更为普遍，渐而发展到全国。

（二） 布提点刑狱司以纠察州府刑狱讼事

太宗时，地方路级尚未专门掌管刑监诉讼的机构，凡刑狱讼事皆归转运司差办，朝廷不定期遣使前往各地按察。淳化二年，诏令诸路转运使置常参官一人，专门负责纠察州府刑狱讼事。其后，以司门员外郎董循等人充之，布之诸路专掌刑狱。此即为提点刑狱司设置之始，但此时还是转运司的属官，而不具独立性。然其不久，乃认为提点刑狱未尝有所平反，遂罢之。景德四年，真宗认为各地虽然有转运司兼其刑狱，但“地远无由知”，于是复置提点刑狱官，并将提点刑狱司与转运司并列，成为独立的常设机构。仁宗天圣年间，刘太后垂帘听政，提点刑狱司又几经撤废。明道二年，仁宗亲政，认为刑狱罢后，转运司却不能“躬往谳问，恐浸致冤滥，宜选贤明廉干不生事者委任之，则民受其赐矣”[④]，又复置提点刑狱司，并参用武臣。此后，此机构渐成定制。提点刑狱职权即掌“察所部之狱讼而平其曲直，所至审问囚徒，详覆案牍，凡禁系淹延而不决，盗窃逋窜而不获，皆劾以闻，及举刺官吏之事。”[⑤]具体言，即掌狱讼、平冤案，弹奏枉法而举荐能者及参预财政的监管和民政事务等。另外，偶有时期，提点刑狱司还握有少许兵权。

（三） 设提举常平司管勾“农田水利差役事”

北宋前期，转运司职权范围较广，各路所置常平仓亦隶属之。神宗熙宁二年，为推法而差遣王广廉等充任提举常平广惠仓，以兼领农田水利差役等事。哲宗元祐元年，高太后执政，顽固派司马光为相，罢黜新法，提举常平司遂遭罢之，辖领职事统归提刑司。绍圣元年，高太后死后，哲宗亲政并复置提举常

① 《宋史》卷二〇〇《刑法志二》，第4996页。
② 《宋会要》职官四一之八一，第3207页。
③ 《宋史》卷一六七，《职官七》，第3960页。
④ 《长编》卷一一三，明道二年十二月丁未，第2647页。
⑤ 《宋史》卷一六七，《职官七》第3960页。

平等事官。其后继者袭之。从职事范围而言，掌“常平、义仓、免役、市易、坊场、河渡、水利之法。……视岁之丰欠而为之敛散，以惠农民，总其政令，仍专举刺官吏之事。”[①]具体而言，总领农田、水利、市易等新法，纠察所辖区域内的监司及地方官吏违失之举，主管赈济灾民等民政职事，掌管茶、盐及开矿兴业等事。

（四）　抽调地方精兵充实禁军力量

唐末五代，道（府）等地方留守与其他地方官员相比，在享有行政权的同时，尚有一定的军事调度之权。赵氏立国后，在消除藩镇、调整地方建制之际，通过军队编排、训练等事权的调整将权力逐步地收归职司机构。

较前朝而言，北宋军队更加职业化，主要分为禁军、厢军、乡兵和蕃兵等组成板块，用现代语系言之，禁军和厢军全部由职业军人组成，他们不再从事其他职业。战时出征，平时训练、校阅。从士兵的来源看，招募成为最主要的方式，招募对象包括普通百姓、营中子弟、逃荒饥民及流寇罪犯等。军队的职业化，既提高了军队的战斗力，又有助于社会生产。但在封建社会，军权掌握在皇帝手中，说到底军队乃一家之私，是皇帝的私兵，统兵之长类似于卒伍之长，完全听命于皇帝。就禁军和厢军而言，禁军处居皇巢脚下，谓之皇帝亲兵，在军事系统中具有举足轻重的地位，尤受皇帝重视。

赵匡胤以禁军起家而登上皇位，为避免“帅强叛上”的历史悲剧重演，兵制改革势所必然。禁军传统上为皇帝亲兵，而北宋将其编入正规军，既担负侍卫皇帝戍守京城之责，亦担负着对外征战的重要职责。为了加强禁军建设，提高军队战斗力，太祖续前朝旧制并纳入新策，推行士兵更换制。一方面持续淘汰禁军中老弱病残的士兵，令其归农、辅以安家，另一方面为了补充禁军兵源，枢密院等军事机构不定期派遣使臣以才力技艺为考核重点，至全国各地厢军中招募、拣选精锐之士，以填充禁军淘汰之后的余阙。宋之厢军乃地方军，“太祖皇帝制折杖法，免天下徒，初置壮城、牢城，备诸役使，谓之厢军”[②]。抽调厢军精壮骁勇善战者充实禁军的做法，对本来就缺乏训练、只服差役的厢军而言，无疑于雪上加霜，乃至数量、质量都明显不如以前，战斗力下滑，结果仅能为地方劳役提供劳动力，根本无法与禁军对抗。

---

① 《宋史》卷一六七《职官七》，第 3967 页。
② （宋）张方平：《乐全集》卷二四《论国计事》，影印文渊阁四库全书本，第 2 页。

二 文臣知州，朝官知县

北宋初立，善于吸取前朝覆灭之教训，纳重臣建议，积极推行“强干弱枝”之策，以“坐销外重分裂之势”。在持续整顿任官制度的同时，将官、职、差遣分授制度进一步固定化，差遣尚书、郎曹、寺官等京朝官“出领外寄”，以知州军事或知县事。

（一） 京朝官“出领外寄”制度的形成

中央特授的检校、摄、判、知等名目，唐朝前期已经出现。譬如，唐太宗时期，民部侍郎兼检校兵部侍郎卢承庆知五品选事而任选官，负责官员选任事宜。检校、摄、判、知等名目，多系皇帝特命，职事者的品位与所委事任存在差距，且所“知”职事亦非本官职事，卢承庆言之掌它事视为越权即是此意。就其性质而言，具有临时差遣性质，表示皇帝对特命之人的倚重或对所知之事的重视。也就是说，唐初已经有了在定制之外另设权宜职任的先例。至玄宗时期，权宜设置的使职差遣趋于普遍化。在权力角逐的交互运动中，官与差遣之“职”有了明确的区分，成为相对独立的两大系统。依制设立、依次除授者视为“官”；适应局势需要，治事设立、临时差遣者视为“职”。就当时的情况看，职事官体系已经发生了明显分化，有些官职实莅其事，有的则叙位袭俸，沦为虚衔，不再兼领职事。而本官领授差遣，出任差遣时则领所差之事，御去差遣职任后则恢复原任职事。

经五代而至北宋，官、职与差遣分离逐步固定化，而与其相适应的是，京朝官外“出领外寄”也渐常态化。京朝官外任，与知州、知县是直接相关的。知州即“知军州事”，设于太祖时期，关于此，史载：太祖开基，为革五代之患，“分命朝臣出守列郡，号‘权知军州事’”[①]。知军州事制度始于唐代。晚唐时期，诸道辟署幕职、武将“权知军州事”，发展至五代时，为免于尾大不掉之势，朝廷将诸道或藩镇辟署地方官吏的权力收回，直接派遣京朝官出任知军州事。宋立后，为加强中央集权，宋初统治者经多年努力，使京朝官外任地方的制定趋于成熟。知州军事，皆“为诏除而非正命”，所谓知者，即云知某官事。关于此，李昉解释曰：“官卑则言知某官事，或未即真则言权知某官事，或言检校某官事。”[②]

① 《宋史》卷一六七《职官志七》，第3972页。
② 《长编》卷一八，太平兴国二年五月乙卯，第 403 页。

宋初，中央政府派遣朝官知军州事，主要是针对藩镇势力。就藩镇与朝廷关系而言，有悖逆性和顺服性两种类型。对对抗中央的藩镇势力，借武力而平定之，“凡下州郡，即命朝官领之”[1]；对依从性的藩镇，以限权和收权为主，州郡官阙各地不得自行差摄而由朝廷派遣朝官权知。譬如，太祖建隆元年，成德节度使郭崇入朝则遣宣徽南院使昝居润权知镇州；建隆四年，凤翔节度使王景归西，朝廷遣尚书左丞高防权知凤州府。与此同时，支郡要官渐以朝臣权知。数十年后，诸道京朝官知州、通判已经比较普遍。太宗承续大统后，朝廷自领州郡的条件已经成熟，于是纳李瀚建议，终使天下节镇渐渐丧失领支郡之权。至真宗时，节度使“事务悉归本州知州、通判兼总之”[2]的制度终于确定下来。

几乎与京朝官知军州事发展同步，京朝官知县事也在北宋初年确立起来。其实，派京朝官出任赤畿和要县的做法前朝即已推行。后唐、后汉、后周皆不乏此例。譬如后唐关于赤畿令长有选择郎中、员外等担任的规定；后唐乾祐时，屯田郎中高防曾出任浚仪令；后周左补阙董枢迁任浚仪令，等等。就前朝可行做法，太祖采之。自此，京朝官知县事始也。

（二）“官”与“差遣”分离的固定化

唐初至五代三百余年来，临时差遣京朝官掌领州、县职事的现象逐渐增多，乃至后来出现了“职事官系统阶官化”的趋势。演进至北宋时，伴随着相关制度诏令的完善，原职事官逐渐固定为官阶系统，进而与差遣治事彻底地分离开来。

北宋京朝官“出领外寄”，是与特殊的历史背景分不开的。一方面，前代京朝官外任地方要职的推行已达数年之久，三省六部等中枢机构不理本司职事的状况，朝官所领职事已是“故三省、六曹、二十四司，类以他官主判，虽有正官，非别敕不治本司事，事之所寄，十亡二三。”[3]，人们已有接受的心理意识；另一方面，北宋起于五代政治乱局，节镇势力较强，中央集权必须削夺节镇权力，京朝官出领外任亦是加强地方控制的需要。北宋初整顿吏治，务实色彩相当深厚，在官制改革方面，着眼于解决当下矛盾，以实现用人权力的平稳过渡。这样，“官”与“差遣”分离制度逐渐确定下来。

“官”与“差遣”分离，北宋主要有两种形式：京朝官出领外任，离开本

① 《宋会要》职官四七之三，第3419页下。
② 《长编》卷一八，太平兴国二年五月乙卯，第404页。
③ 《宋史》卷一六一《职官志一》，第3768页。

职而附带本官，因而分离相对彻底；幕职州县官外任他官，一般带幕职州县衔，叙迁中的阶秩与差遣中的资秩差异甚小，分离明显不彻底。与此相关，官员的“资”与“职”也有可能发生分离。所谓“资”无非是标识官员不同的身份与地位。北宋一代，寄禄官存在文资、武资的差别，而其差遣自然有文职、武职之分。寄禄官差遣他职，有的职事非文资不许充任，有的职事非武资不得充任，也有的职事文、武资均可充任。当然，由于官阙的特殊性，文资官主持军政、武资负责地方行政亦屡见不鲜。

“官”、“职”分离，别以“差遣”而治内外事。“官”与“差遣”分离的官员升迁降黜之法，从其实质而言，不过是封建最高决策阶层驾驭、策励群臣的重要手段，以便达到提高行政运行效率，维护封建统治的目的。

三 设置地方通判

北宋州府等地方监察机构较前代有较大发展，而其要者即是在州、府、军、监等级设置通判厅这一监察机构，并视州府大小或地位而置通判一或二员。为了提高监察效能，北宋选任通判行之以避亲之法，“著子甲令，有官守者，悉皆遵禀”[①]，小官同僚使之易地而任。

在北宋，从行政权力运行看，州、府、军和监是同属朝廷直辖，是平行而非垂直机构。从职权范围看，府略高于一般州，却与大州无异。就北宋政权而言，在州级置监司机构，有着深刻的历史背景。立宋之初，一方面原后周境内藩镇力量依然强大，另一方面南方割据政权雄居一方，尚需削平。推进统一、稳固政权的进程中，笼络人心之需，原藩镇或割据政权内的官员显然不能一一削职为民，然而又不便委以重任，基于此，设通判“使之督察方镇”是较为理想的做法。

建隆元年（960）二月，在泰州始置通判一员，居州团练使和团练副使之下[②]；建隆四年，诸州正式设通判一职；至景德年间，又就通判员额有了明确规定，凡是人口超一万户的州置通判，不足一万户的州则不设此职，而由判官兼任。通判初设时，权力相对较大，各州公事需要长官和通判“签议连书，方得行之”[③]。真宗以后，通判职权略有缩减，以“佐郡守之治，入则贰政，出则按县”为其主要职责。通判作为监察之官，知州的第一副手，有权对所部官员的善否与

① （宋）陈次升：《谠论集》卷三，《奏弹曾布七》，影印文渊阁四库全书本，第 427 册，359 页。
② （宋）刘昌诗：《芦浦笔记》卷八《卞氏二牒》，影印文渊阁四库全书本，第 852 册，537 页。
③ 《宋史》一六七《职官志七》，第 3974 页。

职事修废“刺举以闻”[①]，即按察州县官吏，有权参与州县财政管理和官吏的选任、参与州郡的刑狱案件等。此外，通判还兼领减灾防汛、修堤筑坝、督责植树等繁杂政务。当然，地方上除路级监司、州府通判行使监察百官的职权外，郡守也担负监察县丞、县令的职能，“置籍考核”、年终第其治状而呈报朝廷。

第二节 收回地方官僚的财政权

“择人行权、割辖事权”是中央政府驾驭权力、统辖地方的有效手段。为了强化中央专制集权，加强地方的控制，赵氏王朝一方面直接插足地方官员的选拔任用，地方官员的黜陟荣辱，甚至生杀予夺权都掌控在中央；另一方面通过机构调整、事权分授等方式弱化地方的财政权。

一　调整财赋制度

自秦汉统一中央集权王朝开始，中央对财赋基本上采取了统收统支的管理模式，除特殊时期以外，地方财赋自主权相对较小，且地方政权进行的财政收支活动，都不得违反中央财政管理制度。但是，地方财政支付全部由中央拨付，显然劳神耗时。这种情况下，地方财赋由被划分为上解（即上交国家财政，由中央统一配送）、留当州（即地方财赋自用部分，由州、郡等地方政府依据国家财政制度自由支配）等两大类。

北宋承袭前制，在财赋管理上实行“上供、送使、留州”的调度制度，但又进行了适度调整，以强化中央财权。北宋立国初，为纠唐末五代藩镇截留财赋之弊，保证中央财源供给，太祖颁布发诏令，“诸州自今岁受民租及莞榷之课，除度支给有余之外，凡缗帛之类，悉辇送京师。”[②] 乾德三年三月，“申命诸州，度支经费外，凡金帛以助军费，悉送都下，无得占留”[③]。“外州无留财，天下支用悉出三司”[④]。史料中记载关于诏州府等地方政府“辇送上供钱帛”、“粟帛钱币咸聚王畿”[⑤] 等条目绝非个别现象，而是占有相当比例的。

---

① 《宋史》卷一六七《职官志七》，第 3974 页。
② 《长编》卷五，乾德二年三月甲辰，第 123 页。
③ 《长编》卷六，乾德三年五月乙巳，第 155 页。
④ 《宋史》卷一七九《食货志下一》，第 4349 页。
⑤ 《宋史》卷一七三《食货志上一》，第 4156 页。

但地方财赋收支亦不需要全数上交，而是实行诸州府度支所需经费留在地方的财政政策，即“藩镇留州之法”[①]。“诏诸州长吏视民田甚旱者即蠲其租，勿俟报。”[②]随意拈其一二来看，在财赋收支方面好似与前朝并无太大区别，然细作比较，亦会发现，北宋中央政府对地方财赋的管理明显地加强了。关于此，《文献通考》中所载即能说明此问题，“宋兴，既已削州镇之权，命文臣典藩，奉法循理，而又承平百年，版籍一定，大权在上，既不敢如唐之专擅以怎么，献入有程，又不至如唐之隳乱而难考，则虽按籍而索，锱铢皆入朝廷，未为不可。然且犹存上供之名，取酌中上之数，定为年额，而其遗利则付之州县椿管，盖有深意，一则州郡有宿储可以支意外不虞之警急。二则宽于理财，盖阴以恤民……”[③]

其实，北宋将拨留州府的财赋分为两部分：一部分是让地方代管代支实为中央财政收入的的钱物，即“系省”，“州郡不敢私用留州之钱，纪纲素立故也……纪纲既已振立，官吏知有朝廷，则不妨藏之州郡，以备不虞，固毋烦输京师而后为天子之则也”[④]，就外州留财的用途，中央是有明确规定的，州郡不能随意支配；另一部分是州府自由支配的财赋，即公使钱[⑤]，只不过这部分相对较少而已，“天下财谷悉总于三司，非条例有定数，不敢擅支”[⑥]，从而极大地限制了州郡的财政自主权。这部分财赋，也就是前朝称作的“留使”财赋。北宋在地方设置转运使一职，专掌“一路财赋，而察其登耗有无，以足供及郡县之费。岁行所部，检察储积，稽考帐籍”[⑦]的职责规定也很好地体现了这一点。

二　设置转运使，监管地方财政

北宋前期，地方财政实行路、州、县三级管理体制。就财政责任言，各级政府负责课以税赋、征物敛财，同时将税赋的一部分交至上级或邻境行政机构，乃至向朝廷送纳赋税或上供窠名和相对确定的财赋，又一部分用于支付本地或邻境官员、胥吏以及守卫之军的薪俸供给。另外，代为管理朝廷或上级行政机构封桩的财物和公之所需费用等。为了适应革除弊政的形势需要，中央不时委

① 《宋史》卷一七三《食货志上一》，第4156页。
② 《长编》卷七，乾德四年五月丙午，第172页。
③ 《文献通考》卷二三《职官一》，第260页。
④ 《文献通考》卷二三《国用》，第265页。
⑤ 汪圣铎：《两宋财政史》，北京：中华书局，1995年，第532－535页。
⑥ （宋）李光：《庄简集》卷八，影印文渊阁四库全书本。
⑦ 《宋史》卷一六七《职官志七》，第3964页。

任京朝官赴地方权知州事、知县等，因而在军事、财权等方面决断权力较大，即“‘系省’（系省是地方留用财赋的统称）钱物本府州‘可留以廪给作度’，听之通备而非常”[①]，上供定额比例较低。一直到真宗大中祥符元年，才由三司规定了各地上供的大致数额。

元丰改制时，神宗推行新法，认为州府财用太专而令行收之，规定二税必须悉交朝廷，州府不得截留，上供数额略有增加。徽宗时，义军四起、边患不断，财政开支陡增，为缓解财政压力，崇宁年间制定了《上供格》专条，上供数额急剧飙升，乃至增额十几倍。譬如，负责路级理财的转运司，最初权限较大，随着仓、漕、宪等其他三司的设立，各自分夺了转运司的部分权力，乃至州府长官的财权缩小。而州级作为地方行政单位，地方财赋集于州郡，州郡将所掌握的财赋收支、现存等财务账簿，申报转运司，再逐次申报三司，三司根据条法，核算各地上供及调剂数量。这样做，各州郡尚有较大财权，但神宗改制，地方上交中央及中央掌握的财赋越来越多，州郡财政更趋紧张。与此类推，县级亦是如此。

转运使始见于唐朝中期，唐玄宗开元十八年，在江淮一带设转运使而负责转运江淮财赋，以保京师财粮供给。沿至五代，乃仍设有转运使，以转输军用物资为主要职责。北宋初，设有军前转运使、京西道转运使、淮南转运使，以满足战时物资供应需要。而此阶段，转运使皆是临时差遣性质。就此设置，吕祖谦一语可谓中矢，“始出转运使，止因军兴，专主粮饷，至班师即停罢。”[②]太宗太平兴国二年，罢节镇领支郡并在各路置转运使而掌财权，以削夺藩镇节度使的财权。就转运使职能，太宗端拱二年诏“自今转运使凡厘革庶务，平反讼狱，漕运金谷，成绩居最，及有建置之事，果利于民者，令诸州岁终件析以闻，非殊异者，不得条奏。”[③]当然，转运使职权不是一承不变的，但自太宗至仁宗时期，呈扩大趋势，而自此后职权又略有削减。从宋时诏书及政令推之，转运使职权主要有四：主管财计；平反狱讼；暗察官吏；获其枉法之举。

三　统一货币，实行禁榷制度

唐末安史之乱后，各地藩镇势力渐渐“坐大”，拥兵自重、藐视皇权，无视唐朝中央政权的统一权威。各地藩镇势力为了摆脱中央财政束缚的困扰，纷

① 张其凡：《宋代史》，澳门：澳亚周刊出版有限公司，2004 年，第 213 页。
② 《文献通考》卷六一《职官十五》，第 557 页。
③ 《宋会要》选举二七之四，第 4664 页下。

纷自铸钱币，自始全国币制大乱；五代十国乱政时期，政权林立、割据尤甚，币制混乱状况过犹不及，乱到了难以收拾的地步，一域之币至异地而不得行也。北宋立国之初，为了统一钱币量度，掀起了全国性的币制调整运动，一方面废止了“南方诸国”的铁钱，另一方面大量铸造铜钱，并将其推广到“政令通行”所达的广大区域。经过近十年的努力，至太宗太平兴国年间，除了偏居一隅的四川以外，铜钱取代铁钱成为全国统一流通的币种，“铜钱行于天下，铁钱止行于川峡”[①]的现象乃真实映照。尤且值得一指的是，北宋巨额铜钱不仅行于所割区域，而且也成为辽、夏、金等周边民族政权的通用货币。

禁榷制度是与之伴行的另一项经济政策，亦是中央加强地方财政控制的重要手段。禁榷制度属于商品经济范畴，指“封建国家对某些能获取厚利的矿冶、手工业、农副业产品进行控制，由商贾手中夺归政府国营专卖，以独擅其利。”[②]不仅如此，禁榷亦是国家推行重农抑商政策，抑制地方豪强势力，消灭“富埒王侯、役使细民”的重要武器。北宋推行禁榷制度除达到上述目的以外，旨在解决“边用不足，……蓄货长财，以佐边费”、“足军旅之费，佐百姓之急，务积蓄，以备乏绝”[③]。北宋“恃武立国”，吸取前朝覆亡的教训，为了防止武人持权乱政，太祖、太宗许重臣武将“多积金宝，广置良田美宅，歌儿舞女以终天年”，由此奢靡之风渐起，腐败盛行；官职分离、差遣分授制度的推行，又导致冗官冗兵，乃至国家财政入不敷出、国库空虚。为了增强财政收入、削减地方财政，继而缓解财政危机，禁榷成为北宋政府热衷的生财之道。

北宋禁榷的货物品种较前朝相比，可谓更有过之，盐酒茶袭承前制，实行国家专卖，而且矾、硫磺、香料等各地特产亦列入其中。不仅如此，相关条例规定也较苛刻，凡列入禁榷范围的货物品种，生产、分配、交换、消费等经济活动的各个环节，国家都试图进行垄断。为确保禁榷制的施行，对触犯禁榷之法者，惩罚是相当严厉的。据史料记载，宋太祖建隆二年曾下诏曰：“百姓私造麯十五斤者死，酿酒入城市者，三斗死；不及者等第罪之；买者减卖人罪三年”[④]；“开宝元年二月，先是禁商人私贩幽州矾，犯者没入之，其后定令，私贩河东及幽州矾一两以上，私煮矾三斤，及盗官矾至十斤者，弃市”[⑤]。北宋禁

① 《长编》卷九七，明道元年正月辛卯，第 2285 页。
② 刘益安：《略论北宋禁榷及官营企业》，《中州学刊》1986 年第 1 期，第 97 页。
③ （西汉）桓宽：《盐铁论》卷二《非鞅》，北京：中华书局，1992 年，第 97 页。
④ 《宋会要》食货之二十三，第 2357 页。
⑤ 《长编》卷十一，开宝三年十二月癸丑，第 252 页。

榷制表现及特点，曾巩在《元丰类稿》中是这样描述的："自时以来兵簿既众，他费稍稍益滋，锢利(禁榷)之法始急。于是言矾课则刘熙古，深茶禁则范若水，峻酒榷则程能，变盐令则杨允恭，……自此山海之入、征榷之算、古禁之尚硫者皆密焉。"[①]

借助禁榷之法，政府和地方官吏大肆聚敛民财，茶户、盐户、酒户、镬户等各行各业的手工业者，都要忍受沉重剥削。政府的横征暴敛，有些手工业者被逼到死角，被迫奋起反抗，导致官民之间的矛盾加剧。

第三节 加强对地方官僚权力的监察

权力失去监督和制约，必然导致权力错位、缺位，甚至越位，乃至形成权力失制局面。对一个庞大的权力体系而言，维护政府机构高效、廉洁运作，提高行政机构的办事效率，仅有相对成熟的御史台、谏院等台谏监察系统和给事中、中书舍人等封驳系统仅有助于中枢权力机构的规范化运作，但确保地方行政机构的有效运作，却是"生在体制当中、行在体制之外"，真可谓鞭长莫及。基于北宋地方行政体制结构，在地方权力运行方面，又设置了路级"监司"、州级通判等监察机构，作为第三监察系统。

一　收回地方官僚的司法权

北宋司法机构包括司法审判、司法复核、法律监督机构。地方司法审判机构主要有州、县两级。北宋前期，州级主要负责上诉的民事案件及县呈报的徒以上的民事案件，县级对杖刑以下案件有判决权，而对徒以上仅有预审权无决断权。至元丰改制前后，县级的审理权有所扩大，但是其判决权却越来越小。

不仅如此，司法复核和法律监督也有相关特定的机构。为了加强对司法的控制，北宋赋予了行政机构复核案件的职权，从而使行政干预司法的现象禁而不止。大中祥符二年，诏令规定：奏断大辟案，"百姓付中书，军人付枢密院，更参酌审定进入。"[②]而法律监督之权，路级设四"监司"，作为朝廷派遣至地方的耳目之司，拥有较大的决断权，州级设通判之职，以代行监督之权。但至真宗时期，颁文规定，派至路级的走马承受有权"亲军政，察边事"，使得"监司"权力渐趋弱化。

① （宋）曾巩：《元丰类稿》，长春：吉林出版集团有限责任公司，2005 年，第 231 页。
② 《长编》卷七一，大中祥符二年正月戊辰，第 1588 页。

总而论之，就北宋前期言，州府、郡县的司法权相对较大，某些州府甚至拥有设置监狱和审讯机构的权力，既便一般州府亦可定期审核所辖县申报的司法情况，审理管辖县递呈的徒刑和徒刑以上案件，而且对州县的各种刑事和民事案件拥有决断权，相关情况仅需要定期向中央奏报即可。而以神宗改制为分水岭，州府司法权明显减小。就神宗后颁发的相关诏书、政令来看，规定各州判决的大案件，必须呈报提点刑狱司审核，非得批准不得执行。此即表明意州府司法权远不及以前。

二　建立路府二级地方监察制度

北宋承袭前制，在地方推行州、县两级制。但亦在州、县之上设为中央的派出机构——路。依据北宋行政体制，路并非地方一级行政建制，而是处于监察区与行政区过渡的一种特殊形态，州府所涉各类事务，长官可不经路级政府而直接上奏朝廷。路级设置“帅司”、漕司、宪司和仓司等机构，在行政职能上四司各有偏重，但是就监察职能而言，却是大同小异。监察长官互不统属，相互监察、彼此错制。除“帅司”独掌兵政之事外，其余三司各有辖领，且具有监察地方行政的权力，所以亦称监司。

监司机构的设立有其独特的职能。监司之职，“魏晋以来有之”[①]，要是监察地方官吏。北宋初年，忙于战事，尚未设监司一职。太宗承继大统后，始罢支郡而设监司，放诸四海之地，“以为耳目之官”[②]。太宗淳化以前，监司机构仅有转运司，并设转运使、副使及转运判官数人。淳化年间，增设提点刑狱司，仁宗嘉祐元年，置武臣提刑。神宗改制前后，置提举常平司。此后而至宋亡，基本承袭其制。

路级监司，兼具行政之职，然就其监察职权看，较为广泛，其主要职权有三：一是按察地方官吏。魏晋始设监司，旨在监察地方官吏。北宋监司的设置，其意也在于此，“临按一路，寄耳目之任，专刺举之权”[③]。设之始是这样，后任者又时而下诏强调尤佳。譬如，真宗咸平六年初，布其诏令“监司之职，刺举为常”[④]。二是荐举官员。监官有监察地方官员为政勤否、施政绩效之责，同时又兼具察才学优异之士，为国家推举贤才的职责。不仅太宗时期诏令转运使

① （宋）林駉、黄履翁：《古今源流至论》卷七《监司》，影印文渊阁四库全书本，第942册，第451页。
② 《长编》卷五五，咸平六年十一月庚寅，第1216页。
③ 《宋会要》职官四五之二一，第3401页下。
④ 《长编》卷五五，咸平六年十一月甲寅，第1218页。

察地方政术优最者，而且真宗、仁宗、哲宗、徽、钦等帝亦是如此。三是负责官员的考课之举。就地方官员的考课，除朝廷特旨遣员、吏部派官至地方实察地方官员施政情况之外，监司亦有此责。譬如，开宝九年、景德元年、嘉祐六年、熙宁七年、元丰三年等朝廷乃布诏，令监司每岁终，定部下知州军能否。此外，监司还具有参与地方刑狱案件审理、参预并管理地方财政、监理地方防灾、救灾和水利民政等事务的职权。

监察权的行使与出巡。对于监察权的行使，监司负有按察州府军监等官吏的职责，而出巡是按察地方官吏的最有效方式。所谓出巡，即地方官到所辖部内视察。其实，关于地方官巡察属部，两汉早有部刺史出巡所辖州郡以察其绩的先例，只是未成定制而已。到了北宋，监司出巡地方已经形成了一套比较完备的制度。巡察地方，各监司互相划分州县，一般两年或一年一次。如哲宗继位初，颁诏曰："诸路转运、提点刑狱、开封府界提点司与提举将兵，岁分州县阅巡诸将军须"[①]。元祐元年，下诏作了每年巡遍的规定。另外，为免于官司勾结、彼此相护而勒索百姓财物，又针对监司出巡制定了诸多约法，以制约监司行为，避免滥权。监司出巡，不得事前告之州县，以防州县预期准备。同时，约法又作出了出巡宿于州县不得超过3日，所领仆从役不得超过规定限额，不得纵容随从仆役索要钱物以及所莅州县不得倾城迎送等具体规定。巡按完毕后，监司必须在规定时限将结果奏报尚书省及御史台、谏院等中央机构。

三　加强地方官僚的监察

客观地说，北宋地方监察体系是较为严密的。为了加强对地方官吏的监察，北宋建立了纵横交错的地方官监察网，乃至只要是朝廷命官、食之俸禄，无论官位高低、职事大小，皆被纳入了监察之列。、

北宋创立了路监司互察法。北宋政权不仅将监司置于中央御史台、谏院等监察机构的监察，而且还不时派遣察访使、廉访使等出巡地方，以加强对监司的监察。譬如，元符元年，朝廷委任孙祀、孙深为察访使，分至河北路、淮南路按察监司。更有甚者，北宋还创立了漕、宪、仓等监司机构互察的制度。

监司互察，从内容言，大致包括两个方面。其一、诸路监司之间互相监察，即跨路级监司互察。本路监司虽互不统属，各有管辖的职责范围，但长期执掌一方，彼此间免不了有千丝万缕的联系，就会引起或纵容包庇、枉法之举而不

① 《长编》卷三六三，元祐二年闰十二月甲午，第 8971 页。

察，或相互撤台、互为诋毁的不良后果。为提高监察效力，朝廷下诏，施行诸路监司互察。熙宁三年，基于荆湖北路转运使孔延之和转运判官吴太元间矛盾，神宗下诏令荆州北路之外的监司“体量荆湖北路转运使孔延之、判官吴太元不和事状以闻”[①]。徽宗时期，亦有类似此诏令，规定诸路监司互察失之，当追究监司之责，“立诸路监司互察法，庇匿不举者罪之，仍令御史台纠劾。”[②]。其二、同路监司间的互相监察，以督其履行职责。路级监司及各类监司官，也要互相监察。徽宗时期，臣僚在上疏中已言及“法有监司互察之文”，即是说，已经有了监司互察的相关条文。

对州府通判的监察。通判作为州府监察之官，对所属郡县官吏有监察之权，然而通判自己亦不能置身世外，而是处于他官的监察之中，其间主要是受监司的监察。太祖时期始置通判，初时监察体制尚在发展当中，亦非完备，通判一定程度上受到知州制肘外，其责无人监察。太宗时期，路制机构相对完善，出于监察州府长官、监察官等的需要，下诏“诸道转运使，各察举部内知州、通判”[③]。监司监察通判，历经数年至仁宗时期，已是蔚然成风。仁宗皇祐三年（1051）四月，江南东路转运司以“非才多病”[④]弹劾江州通判梅德臣一事，皇帝遣人核实后遂将其罢之。除此之外，依知州之权限，亦可监察郡吏德义才能之责。凡州郡官吏疲软不能任事，或滥用公权、贪赃枉法，知州需按劾以闻。在这里指涉的州郡官吏，通判自当包纳其中。

地方官僚的监察网络的构成。对封建社会的监察制度稍作梳理，亦不难发现，北宋以前，地方监察体系是不够严密的。监察机构的设置皆具临时性非定制、监察机构简单化一且多为一级等都是其主要表现。临时而非定制，由于监察不规范，难于巩固监察效果；行之一级监察体制，监察领域有限，且监察处于初级层次，难于对百官进行全方位的监察。

北宋在吸取前朝监察经验的基础上，推行路级、州府等二级监察体制，并使之固定化。同时，在郡县辅之以郡守监察县令，作为地方监察体系的补充形式。这样，就能对百官进行规范化和全方位的监察，有效防止了地方官吏的滥权专权、徇私枉法等行为。不仅如此，北宋地方监察机构也是较为严密的。组织结构呈多元化状态。路级设漕、宪、仓等三司作为监察机构，合称“监司”。

① 《长编》卷二一三，熙宁三年七月庚子，第 5177 页。
② 《宋史》卷二〇《徽宗二》，第 376 页。
③ 《长编》卷一七，大中祥符二年正月戊辰，第 1588 页。
④ 《宋会要》职官四七之九，第 3422 页下。

在州级行政机构，则设通判，即便管辖范围、人口规模相对较小而不设通判的州，也置判官以充任监察之责。况且，从职权范围看，知州亦有担负“察郡吏德义材能而保任之，若疲软不任事，或奸贪冒法，则按劾以闻”[①]的责任。

与此相应，地方监察网络亦是犬牙交错，地方长官监察监司官，监司官亦监察长官，监司官监察百官，亦受百官监察，监司之间亦是彼此互察；上监察下、下亦能察上，下级监察机构绝非上级监察机构唯唯诺诺的“应声虫”。

四　完善地方官僚的考课

毫无疑问，地方监察官肩负着按察百官，纠举违失和奸贪枉法等的重要职责，某种意义上有路州县“楷模”之称，其选任、管理和监督等方面，统治者都甚为重视。为此，使监察制度逐步发展完善。

选任回避制度。北宋监司选任复杂多变，而皇帝亲擢、臣荐帝任、宰相堂除等是其中最主要的方式。而在选任过程中，行之以回避原则。就其范围而言，涉及监司与所属州部官吏、同路监司官之间、同路监司与“帅司”等的避亲问题。另外，监司亦不得回家乡任职或与己所涉事务甚多的地区任职。监司监察地方百官，与地方官吏是监察与被监察的关系。如果选任监司与地方官吏间有亲缘关系，监察必然逊色或失效。譬如，太宗时期，河北路转运使范知古赴任，有亲缘关系的怀州推官陈彭年改任泽州。元丰时期，亦有提点刑狱范百禄避亲而知唐州例。

州府机构通判职亦与此相似，在选任中亦实行回避原则。通判以监察州、府、军、监长官为主责，因而州府长官不得奏辟或保荐见任通判。仁宗天圣九年规定，“大两省官出任外郡，不得奏辟同判职官，其诸处知州，亦不得保荐见任同判”[②]。历宋以后，知州（府）不参预通判选任而成定制。而为了防止武臣与宗室勾结，进逼皇权、威胁统治，于是规定武职出任通判之地，宗室不得兼领。此外，将领所在州府的通判，不许监司辟举。在将领为州府长官的地方，通判原则上由“专差有出身”[③]的文官充任，便于防止将领与监司媾和弄权。

适用任期制度。监司监察路级政务，不单纯是皇帝的耳目，亦是地方官的表率，其施政效能直接影响到地方官员施善能否及吏治效果好坏。因此，对监司官的才能、资序等作了规定。监司作为皇帝布之地方的耳目，首要的是获得

① 《宋史》卷一六七《职官志七》，第 3973 页。
② 《长编》卷一一〇，天圣九年二月庚子，第 2544 页。
③ 《宋会要》职官四七之六四，第 3450 页上。

皇帝的信任，宋初由皇帝在常参官中选任。但随着监司机构的增多，人选也渐有了资序之法。在正常情况下，监司需为知州资序，元祐元年，颁布的监司资序法规定："转运副使、提刑，今后选一任知州以上；转运判官选通判一任实曾历亲民差遣、并所治至有政迹人"[①]，即监司人选需要经历知州或通判之任。不仅如此，他官任期也适用于监司之职，一般两年或三年一迁，偏远穷困等条件特殊地域两年半即获迁者，亦并不为稀。

太宗之初，监司任满三年，方可获迁。至真宗时，监司任期呈缩短之势，如大中祥符八年规定，近地两年半以上、远地两年以上者或以获迁。当然，监司与地方官亦同，不同时期迁任时期亦有差异。但是，自徽宗崇宁元年，皇帝诏令"重申元丰旧诏，牧守监司宜三年为任"而至宋灭，监司三年任期没有再发生变化。

宋时通判在牵制州郡长官方面有诸官不可替代的作用，不仅以皇帝亲擢、中书堂除、吏部差注以监司或州府辟差等多样选任法，而且就通判任期亦作了较明确的规定。而就通判的人选，除皇帝选任无资序要求外，其他各部选任皆有一定资序。通判选任，以京朝官曾差知州县职事者充之。通判作为州府监察官，其资序明显不知知州，宋时有通判历两任或三任者方得迁任知州的规定。从这点看，通判地位略逊于州府长官，却领按察州府官吏之权，这是北宋"以小制大"实政政策的具体体现。

监司、通判考课制度。北宋初期，满目疮痍、百业待兴，对地方百官的考课相对废驰，监司亦不例外。至真宗，经六十余年的恢复，生产发展、百业复兴，官吏考课渐提上议事日程。天禧三年，诏令规定"转运使副、提点刑狱、馆阁、台省官外任岁满代还，并依京朝官例于审官院投状考课"[②]，监司考课自此始也。监司考课等级，前后相继而略有差异。皇祐元年，仁宗三司使纳叶清臣之议，行五等考课之法；嘉祐二年，依知谏院陈升之议，由五等改为三等，以此而至北宋亡再无太大变化。

对监司行之考课之法，宋初还是继承唐制，沿袭"四善之法"。"上言：'今考课法区别长吏能否，必明有显状，显状必取其更置兴作大利。夫小政小善，积而不已，然后能成其大。取其大而遗其细，将竞利图功，恐事之不举者日多，

① 《长编》卷三七五，元祐元年四月乙巳，第 9100 页。
② 《宋会要》职官五九之六，第 3720 页上。

而虚名无实之风日起。愿参以唐四善，兼取行实，列为三等’。”[①]至神宗时期，考功监司，行以七条标准，即“一曰劝农桑、兴治荒废，二曰招流亡、增户口，三曰兴利除弊，四曰劾有罪、平狱讼，五曰失案察，六曰平盗贼，七曰举廉能”[②]。而至北宋后期，社会矛盾日渐尖锐，考课标准也更为具体细致，行之“以十五事考校监司”[③]。监司考课以批书印纸行之，一年一年，满三年者由主考部门将考课材料呈报朝廷，并由研制考第以定监司黜陟。

太宗继位之始，即令转运使以“三科第”考课通判能否，即考课分为上、中、下三等。雍熙四年，制定了以知或僚吏为通判书写功过的考课法。就书写的内容，要求比较具体，如“决大狱几何，凡政有不便于时，改而更张”等等，都要记录在案。署毕之后，同僚者尚需共署而不可隐漏。待通判职罢去之时，呈报中书以备考校之用。这就是说，即便对处于州府级的通判监察官，朝廷亦是相当重视的。依据律令规定的内容和程序考课通判，有效地保证考课的公正性和客观性。

第四节 中央加强对地方官僚的道德制约

在道德至上的封建社会里，中央对地方官的监督、制约，既需要诏令、法律、制度等刚性制权规范，亦需要有道德、舆论等柔性制权规范。与刚性规范不同的是，道德、舆论等制权规范，对官员言行举止起到了潜移默化的作用。对官员非强制性的制约力量，正是法律、制度等不可替代的。

一　官箴：权力的道德约束

箴言一词早在殷商即有明确记载。《尚书·盘庚上》曰：“相时俭民，犹青顾于箴言”。何谓箴？据《文心雕龙·铭箴》中载：“‘箴’者，所以攻疾防患，喻药石也”，后来将其引申为规劝、告诫之意。至西周时，出现了“官箴”的概念。所谓官箴，即规劝、告诫官员的一种文本，书写清、慎、勤等三事，内容涉及仕途中修养官德等的具体要求，此外亦包括处理政务方面的方法和技艺，即为政之术。官箴作为官员的道德行为戒条，在整饬吏治的过程中，为监督和约束官员权力提供了另一有效途径。

---

① 《宋史》卷二八六《王曙传附子益柔传》，第9634页。
② 《宋会要》职官十之二〇，第2610页下。
③ （宋）佚名：《皇宋中兴两朝圣政》卷十九，续修四库全书本，第348册，第439页。

北宋官箴概要。北宋继盛唐之后，是我国封建发展史上大变革、大发展时期，政治、经济和文化等方面都取得了瞩目的成就，影响颇为深远。而就人心政俗言，莫过于赵宋王朝，诚如近代思想家严复所言“古人好读前四史，亦以其文字耳！若研究人心政俗之变，则赵宋一代最为研心。”[①]北宋力行以文臣治国、驭文抑武，形成了皇帝与“士大夫共治天下”的政治局面。儒臣地位和待遇有了明显的提高，使他们拥有天下忧则忧之、天下乐而乐之的胸心和抱负，入仕者遇重臣篡权、国家危难的多事之秋，亦犹多慷慨报国。众多官员将从政的经验厉行于笔端，无论在形式还是在内容上都极大地丰富了唐代的官箴思想，官箴数量增多、形式多样，内容更加明确、具体。北宋官箴作者一般身居官位，实践经验相对丰富。因而可以这样认为，北宋官箴不同于汉唐官箴为官立德、立行等空洞式说教的训导话语，而是更侧重于官吏实践经验的总结。譬如吕本中著《官箴》、陈襄著《州县提纲》四卷、李元弼著《作邑自箴》、朱熹著《朱文公政要》、真德秀著《西山政训》、许月卿著《百官箴》，等等。无一例外以上著述都是出自官吏从政实践经验的总结或心得体会。与汉唐等朝不同的是，北宋官箴多是对居官者从政的政治道德规范和行为规范。

北宋官箴类别及代表性著作。北宋政权承续160余年，官箴繁多杂乱，其著述各有侧重，表现形式也多种多样，就其繁杂内容，亦可将其分为为政要旨、从政总结和官箴汇编等三类。此外，尚有一些儒学典籍、官员言行之类，亦可纳入官箴范畴。具体而言，主要有：一是钦颁为政要旨。太宗灭后蜀后，鉴于蜀政废国亡的教训，颁“尔俸尔禄，民膏民脂，下民易虐，上天难欺”的《颁令箴》，这就是后来的《戒石铭》，并于太平兴国八年布之天下。后来，承继者将《戒石铭》颁于州县，以为戒规。二是官僚从政经验或心得。为官之要与从政之法，多出自官员从政体会，而其内容既涉及政务处理，也包括为官德行阐述和劣亦记载等。譬如，吕本中的《官箴》，言简易赅地以“清、慎、勤”三官诀总结了为官之法，称“清、慎、勤”三字乃是居官之修炼标准。三是官箴汇编。在为官从政的发展中，经历史积累，官箴形式越趋多样、内容更加完备，法律化、制度化进一步发展。就官箴的提炼总结而成官箴汇编。

以官箴规劝官员举止。官箴文体多样、主题各异，而其要者，不外乎从政道德操守、临民理政之法等。从权力约束角度看，从政道德是与此关系密切的重要方面。

---

① 王栻：《严复集》（第三册），北京：中华书局，1986 年，第 668 页。

在人治色彩深厚的封建社会里，官员道德品行的高低对权力运行有着直接的影响。《论语·子路》篇载："其身正，不令而行；其身不正，虽令不从"[①]。因此，约束官场人的权力，需要着眼于官员德行的培养和塑造，而官箴恰恰具有此项作用和功能。一是以"慎独"完善官员道德修养。"慎独"要求官员在无外在监督的条件下亦能谨慎戒惕，坚守道德信念，以君子德行要求自己，净化自己的思想和行为，以防背理弃义的贪欲之念的发生。关于此，南宋理学家朱熹曾言："独者，人所不知而己独知之地也。言幽暗之中、细微之事，迹虽未形而几则已动，人虽不知，而自己独知之，则是天下事无有著见明显而过于此者。是以君子既常戒慎，而于此尤加谨焉。"[②]坚持自我修身，"慎其独"，是北宋士大夫人格完善和超越的追求。

二是以忠君塑造官员政治道德。"忠，敬也"。在儒家理论中，臣民"忠"于君主被置于显性位置。在北宋官箴中，"忠君"思想亦得到体现。"忠君"是居官操守中最基本的内容。衣食足、地方安，教化成，是臣属尽忠的最好方式。三是以爱民映射仁爱之心。忠君与爱民，在古人观念中被视为安邦理治的两翼，爱民也是忠君的直接表现。爱民即以仁爱之心对待黎民百姓，爱民体现为亲民、近民，体恤百姓、为民着想。四是以清廉体现官员美德。为官而不廉，既便他美尤著，又何足道。北宋陈襄在《州县提纲》中言："居官不言廉，廉盖居官者分内事。孰不知廉可以服人，然中无所主，则见利易动。"[③]所谓廉生正气，即官廉而养浩然之气也。五是以节俭而恣纵贪欲。官员视节俭为本，不恣纵贪欲，才能廉洁自好。北宋重文臣而抑武臣，士大夫"能自俭"方能顺民情。六是以谨慎而言行待事。"行不放逸，语不宣泄，谓之慎。"[④]为官需慎是即指：认真职守，行公务而不敷衍塞责；言行举止检点而不得恣意。七是以勤政而履职行政。勤即要求官员忠于本职工作，勤于政务。官员职事繁多，惟有勤勉、尽心，才能不负其责。 八是以公正而立官员信任、德威。官员执政、明断，存公心而去私念。这样，才能服人心。

① 《论语·子路》。
② （宋）朱熹：《四书章句集注》，北京：中华书局，1983 年，第 18 页。
③ （宋）陈襄：《州县提纲》，影印文渊阁四库全书本，第 602 册，第 631 页。
④ （清）刚毅：《居官镜》卷一《臣道》，影印文渊阁四库全书本。

二　清议：权力的舆论制约

清议即人物品评，是指以儒家的伦理纲常为依据，臧否人物。后来其意渐趋宽泛，指人们对时政和士人品行或是否善恶评价。从性质而言，可将其规为社会舆论的范畴，反映当时的社会舆论倾向，具有引导政治方向的作用。另据《辞海》中载。清议，“公正的评论。古时指乡里或学校中对官吏的批评”①，是对封建权力的一种舆论监督方式。在封建社会里，清议者多属拥有较高身份地位的社会名流，他们臧否人物常能掀起较强的舆论风潮，并且有可能在很大程度上影响甚至是左右官员的仕途黜陟，因而在官场运作中作用不容小视。

北宋清议概要。《吕氏春秋》载：“尧有欲谏之鼓，舜有诽谤之木，汤有司过之士，武王有戒慎之鼗”②，先王君主们为利民百姓、巩固政权，通过这些方式或途径可以获知民众的批评意见，而得以提醒自己、慎行其权。作为民众监督时政和官员的重要方式，清议在北宋政治生活中发挥着重要的影响。开国之君宋太祖深受前臣篡立、人灭政息的震撼，兴学讲文，积极虚心纳谏，其后继者依祖宗之训而遵循之。君王们尚能自觉纳谏，这就为与皇帝共治的“士大夫”们提供了直陈己见的良好氛围。“士大夫”具有强烈的忧患意识，特殊强调个人对社会的责任感，以直言、敢谏而影响世人。在这种直议极谏的请议之风影响下，形成了以御史台、谏官等为核心，对包括天子在内的掌权者直表其言、直指其弊的清议之势，一浪高似一浪。在北宋的大部分时间里，朝野上下、清议四起，也对政府行政产生了颇深的影响。譬如北宋末期名臣李纲曾上书皇帝，建议以清议为重要依据选拔人才：“何谓公选人才？……陛下临御以来，用人多矣，世之所许以为端人正士者，往往闲废于无用之地，而陛下寤寐侧席，有乏材之叹，盍少留意而致察焉”③从中不难发现，李纲提议“公选”，绝非与今天同意，而是指人们对士人品行的评价。也正因为直言敢谏，李纲虽遭罢免然名声犹存。“李纲之罢，太学生陈东及士庶十余万人，挝鼓伏阙下，经日不退，遇内侍辄杀之，府尹王时雍麾之不去”④。时人对李纲的尊敬足见一斑。

宋代官制结构为清议提供了言论舞台。北宋对改前朝旧制，三省六部形同虚设，最高行政权、军事权和财政权等分别掌握在中书门下、枢密院和三司手中，诸多政事由皇帝与宰执们商议决定。但依据行政法规，皇帝诏命、相府政

① 《辞海》，上海辞书社 1979 年，第 956 页。
② 许维遹：《吕氏春秋集释》卷二十四《自知》，北京：中华书局，2009 年，第 1109-1110 页。
③ 《宋史》卷三五九《李纲传下》，第 11267-11268 页。
④ 《宋史》卷三五三《聂昌传》，第 11143 页。

令先交门下给事中审核，不得直接交付执行机构实施。就有违“天道”的诏命或悖圣意的政令，给事中有封驳之权。给事中的封驳之权一定程度上规范了皇帝诏令的随意性。作为给事中，其职责权力就是“分治六房，掌读中外出纳及判后省之事，若政令有失当，除授非其人，则论奏而驳正之。”[①] 就算是皇帝与宰执们决定的国事，也需交中书舍人“制词”，而中书舍人如果认为“事有失当”或除授有不当者，则有权奏弹其词，拒绝起草制令。

另外，在中央机构又设有掌规谏讽谕的谏院及掌“纠察官邪，肃正纲纪。”[②]的御史台，其监察权力范围非常广大，无论是朝中文武大臣，还是地方节度要员都在其监察之列。同时，谏官言臣还有一项特殊监察权力，就是在皇帝与宰执议事时，谏官有权旁听，甚至可以直谏皇帝或受到皇帝的亲自诏见，由此而兼得清要之职。建隆三年，宋太祖诏令“自今百官每五日内殿起居，以次转对，指陈时政得失。事关急切者，许不时上章，无以触讳为惧。”[③]后又对科举取士之法略作改革，设“贤良方正直言敢谏科”，这就为选拔清正敢言之士开了方便之门。在太祖臣下“无以触讳为惧”的鞭策和鼓励下，谏官不图名不为利，专为国家而思。

“是非公议”与地方官员进退。在清议之风盛行之时，从帝王到朝臣公卿、州府官吏，从国之大政到乡村鸡鸣狗盗之事，以及官员善恶品行、贪欲清廉，等等，都会被清议之士纳入评品的范围，由此在社会上形成了一股舆论力量，这对权力运行起到了一定的制约作用。

北宋“四善二十七罪”的考课标准，“四善”是以官员“德行”为主要内容的。为了荣获考第得升迁机会，各级官吏为政时都要考虑清议者的评价。朝中百官、地方万吏，“自公卿以下，莫不畏其贬议，屣履到门”[④]。无可否认，由于科举取士制度的确立并得以延续，北宋与两汉、魏晋南北朝相比，清议对权力运行的制约作用大为减弱。但也要看到，北宋推行以文驭武的治国之策，清议影响仍然不可低估。北宋前中期，诸多官员难得磨勘，甚或遭到贬逐，多少与清议有关；中后期始，特别是在徽宗时期，朝政被奸邪之臣如蔡京、童贯等长期把持着，言论举事被压制，谏官、御史形如摆设，清议实际上随着这些奸邪权臣的专横跋扈而逐渐消亡了。

① 《宋史》卷一六一《职官志一》，第3779页。
② 《宋史》卷一六四《职官志四》，第3869页。
③ 《长编》卷二，建隆三年二月甲午，第 70 页。
④ 《后汉书》卷六七《党锢传》，第 2186 页。

清仪对地方官僚权力的制约作用。清议某种程度上起到了整肃吏治、净化官场的作用，延续了赵宋王朝的政治生命。一是清议有助限制皇权，减少了皇帝的违失之举。在皇权”授命于天”的封建社会里，皇帝权力是至高无上的。但皇帝的性格偏好、溺近疏远又增加了失政的机会。在行权的过程中，不当举措是在所难免的。重臣逆谏则有助于减少皇帝决断的失误。

二是清议防止重臣擅政篡权。臣僚权重欺主，古之常事矣！但北宋存续 160 余年，除徽宗时期蔡京专权外，重臣专权现象并没有发生。北宋时期，就宰相等重臣的任期没有明确的时间限制，但能在其位善终者甚是寥寥，深究其因，显然得益于台谏系统的监督和制约。重臣凡是为政失当或徇私贪赃，即会遭到台谏官的弹劾，终得罢官去职。

三是清议让“士大夫”争保其名节。北宋“士大夫”地位提高，君子名节意识增强，在社会交往活动中都较为看重自己的名声和他人对自己的评价。而放纵私欲，就会遭到诽言和清议。在这种直言敢谏之风厉行不衰的情况下，“士大夫”热衷于清议，以纠举他人、砥砺自己。

第五章　北宋地方官僚权力的运行与制约

虽然韩非子早在秦朝已经提出“事在四方，要在中央”的中央集权统治制度，但作为一个庞大的王朝政权，中央政权管理不可能事无巨细，面面俱到，统揽无余，必须给地方政府授权、分权，使地方政权能够很好地履行政治职责。因此，作为地方政权必须效忠于中央，忠实贯彻执行中央政权的政令要求，这是法定的政治职责，应有之义。但是，地方政权往往从维护地方利益、保障地方权益出发，时时出现对中央的政令令行不禁止，阳奉阴违的种种矛盾，甚至出现不断扩大自己的地方势力与政治影响的行为，所以，中央必须加强对地方政权的制约与统治。

宋代尽管完全结束了士族和地方军阀割据的局面，继承秦汉以来的经济政治制度，但长期形成的固有观念，不是一朝一夕所能消亡的，也是一个多元社会，其权力结构也应是多元的。北宋的基层社会政权大都掌握在地方社会基层职役人员手中。基层乡村行政组织是国家行政体系的“神经末梢”，地方官和胥吏是基层社会中国家的代理人，代表国家行使基层社会的监督和管理职能。

多设其职务以分割州府长官事权是北宋官制的基本特点，亦是中央着力地方控制，强化中央集权的有效方式。然正所谓“统多即死、放多就乱”，权力过于集至中央，地方亦会失去行权的积极性，乃至造成行政效率低下的败局；反之，权力下放太多，地方权力过度膨胀而致中央无法控制，亦会滋生徇私滥权行为。为此，北宋在地方政治权力的运行上，通过设置地方行政组织“统乡长、镇将之权于县，统县丞之权悉归州府，揽州府之权于诸路监司，而监司之权悉出中央差遣”，从而形成了“自上而下，由近及远，譬如身之使臂，臂之使指，提纲而众目张，振领而群毛理，由是言之，支郡之不可废也明矣。”[①]的权力运行与制约机制。地方官员与吏胥是地方政府政务的决策者、执行人。中央政令行之地方，由地方官负责贯彻落实。但依靠为数有限的地方官，显然无法推行政务，在地方政治管理事务中，一般情况下，官是决策者，吏胥是执行者，吏胥除了是助手和参谋外，在执行政务中具有举足轻重的地位。

① 《宋史》一六八《职官八》，第4005页。

到了北宋，“吏胥集团也正作为一个相对独立的社会政治群体出现于历史舞台上。”[①]吏胥作为北宋一个复杂的社会群体，名目繁多，特别是地方政府的“乡官制”向“职役制”地方管理控制方式的转变，使吏胥成为连接官民的中间桥梁和纽带，在国家政治社会生活中发挥着重要的角色，参与基础政治活动的范围越来越大。“县官日用，则欲其买办灯烛、柴薪之属；县官生辰，则欲其置备、香、图、彩之类；士夫经从，假寓馆舍，则转排办；台郡文移、专人追逮，则裒金遣发”[②]。

北宋吏胥分为京朝吏胥与州县吏胥，其中朝廷中有五房吏胥、省(部、寺、监）吏胥，地方州衙中有孔目官、衙前等，县衙有押司、录事等。吏胥作为官府中的具体办事人员，多来自社会底层，尤以市井之民、普通农民及下层地主等为主。在此，亦不否认，官僚子弟中屈而为吏者亦大有人在，“国初吏人，皆士大夫子弟不能自立者，忍耻为之”[③]，即表明了此意。官员与吏胥，合作互利、制衡维权是北宋地方政权权力运行的最集中的体现形式。

第一节 地方官与吏胥的行政关系

地方官是相较于京朝官而言的，是指主管地方政务的各级官员。一般而言，北宋地方官指涉的对象主要是路级诸司及其属官、州府长官及其幕职官、县级官员等。吏胥是与官员是互利共生的一对政治概念，是在君王专制制度下，伴随着经济、政治和文化的发展，不以个人意志为转移而出现的必然结果。因此，可以这样认为，吏胥是统治集体治国理政不可缺少的组成部分。吏、胥悉出自《周礼·天官叙官》，“吏”即负责抄弄政令文书的文秘，“胥”即跑腿办事之人。而延至隋唐之时，吏、胥二字连用已经较为常见，称为“吏胥”或“胥吏”。庶民纳入国家机构而称作“吏胥”，专指在中央和地方官府中，在朝臣官员的领导和指挥下，负责处理具体政务，特别是经办(整合、保管、查检、具体处理)各类官府文书的低级办事人员[④]。地方官与吏胥在交流中相互合作，在互动中彼此钳制，这既有助于地方政治权力的正常运作，又对地方权力运作起到

① 周积明、宋德金：《中国社会史论》，武汉：湖北教育出版社，2001 年，第 631 页。
② （宋）胡太初：《昼帘绪论》，《官箴书集成》（第 1 册），合肥：黄山书社，1997 年，第 112 页。
③ （宋）王栐：《燕翼诒谋录》卷三《有荫人不得为吏》，北京：中华书局，1981 年，第 28 页。
④ （宋）苏轼：《东坡集》卷一一，元丰元年十月《上皇帝书》，上海：商务印书馆，1934 年，第 50-54 页。

了制约作用。

一　同级地方官与吏胥的行政关系

北宋出于加强中央集权、强化皇权统治的现实需要，削夺藩镇支郡等地方权力，实之以中央直接统领州府、郡县。推行中央直接统摄州府、郡县的制度，旨在“不令（节镇）有所统摄，以分方面之权，尊奖王室，亦强干弱枝之术也。”[①]太宗承继兄业，在平定割据政权、削夺方镇手中支郡的过程中，渐而废除了支郡制度。这样，中央直辖州郡数目大大增加，至太平兴国二年，已经达到三百多个，管辖的范围也较以前大幅度增加，进而将作为中央派出机构的路设置为独立的地方政府，成为州县之上的一级行政区域。这样，北宋地方行政机构由州、县两级制发展为路、州、县三级制。为了防范长官独揽权力，北宋实行同级长官在行权中密切合作、互相牵制的办法。

（一）　路级官与吏胥的合作

路级政府的职能分散于转运司、提点刑狱司、提举常平司等监司之中。诸监督司中，转运司设置为先，初时握一路军、民、财、刑等诸项大权，形如“土皇帝”。后来，随着提点刑狱司、提举常平司等监司机构的相继设立而分夺其权。

乾德二年规定：“令诸州自今每岁受民租及管榷之课，除支度给用外，凡缗帛之类，悉辇送京师。”由此，“利归公上而外权削矣。”[②]总理财赋是转运使初置的用意所在。但在权力实际运行中，其职权远在计度转运本路财赋的范围，按察州郡、荐贤任能、检视狱讼、赈灾恤民等，悉而归之。转运使权力过大，则容易形成尾大不掉之势。出于分夺其权和限制权力的需要，在转运使设置上，一般为每路两员。除转运使之外，开宝五年再置转运判官，太平兴国六年设转运副使等职，并均由朝官充任。此外，还有转运司的属官，诸职如主管文字、干办公事等相关人员，以及准差遣官、准差使官若干名。

地方权力集于转运使中，形如去节度使后又培植又一地方实力，割据风险犹存。真宗景德四年，设提点刑狱司掌管一路狱讼，并兼领刺举地方官吏和督察财政事宜。提刑司并非转运司的附属或从属机构，而是与其平行的职能部门，

① 《长编》卷一八，太平兴国二年八月丙寅，第 411 页。
② 《长编》卷六，乾德三年五月壬午，第 153 页。

彼此互为统属，各行其要、互相监督。与转运司、提刑司并行的机构还有提举常平司，以掌本路常平仓、义仓、市易、水利之法，兼领役钱多寡、物价高低等事，并按察本路及州县官吏。北宋一反前朝成规，分割事权于转运使、提刑使、提举使等平行长官手中，虽不能称为专擅一方的权力大员，却也是权任颇重，一旦路级遇有重大政务或应急事务，单一机构不能独行决断而需要诸司共同协调，以作决策。譬如，哲宗元祐元年，关于省并州县事宜，曾让诸路监司讨论："废并州县令诸路转运、提刑、提举司同共相度，合与不合并废，具利害闻奏。"[①]这是权力合作、互相牵制的又一体现。

（二） 州级官与吏胥的合作

州府级行政机构自北宋初始就直属中央，至真宗时期其行政长官知州已掌握很大权力。而知州权力过大，必然会妨碍中央集权。为限制知州权力过度膨胀，又在知州身边设通判一职，以牵制、约束知州权力。通判职设于建隆元年，其本意在于监督南方割据政权。在推进统一的进程中，为了弱化矛盾、减小阻力，南方割据政权原有长官续得留任各州长吏。但太祖及其谋臣又担心降臣怀有贰意，故设通判职。建隆四年，平定荆湖，命刑部郎中贾玭等通判湖南诸州，后渐成定例，不论南方割据政权所居原官是否留任，皆设通判职。知州行文，需经长吏、通判"签议连书"而得行之。"如有不是，得以论执。"[②]不久，州设通判遍行全国。通判屈居知州之下，然依据北宋律法，通判既非知州副贰，也非其属官，掌握的实权却不亚于知州，故争权之事并不为鲜。州府实有两首的做法，一旦通判与知州发生龃龉之事，动辄曰："我是监郡，朝廷派我来监汝。"[③]

北宋推行持文抑武之政，故而知州多由文人充任，并依迁叙之法，更换较为频繁。知州领二品以上职或带中书、枢密院职事者，地位较高，一般称判某州（府）。通判作为监州，与知州同领州事，他们有权监督本州官吏并向朝廷举荐贤能，而就知州不法之举，通判有直接向奏闻朝廷的权力。这既是对知州事权的分割，亦是对知州的制约和监督，以防范知州揽州中大权而独断一州之事。

---

① 《长编》卷四〇七，元祐二年十一月丙申，第 10700 页。
② （宋）黎靖德：《朱子语类》卷一二八《法制》，北京：中华书局，1986 年，第 3074 页。
③ （宋）林駉、黄履翁：《古今源流至论》卷七《郡守》，文渊阁四库全书本，第 942 册，第 454 页。

（三）　县级官与吏胥的合作

唐末五代政权割据时期，地方节镇为强化地方控制，直接以亲随补给县之镇将。镇将名义上领县尉职事，而实际上由于其乃节镇使亲信，往往越权干预政令，阻挠县令行使职权，造成了县令形有其位而不领其事的局面。

面对县令领其事的政局，北宋采取了多项措施以纠偏补正，恢复县级长官职事。县是行政区划中最基层的一级，其行权态势直接关系到基层的发展和稳定。太祖建隆元年下令："中书门下每县置尉一员，在主簿以下，俸禄与主簿同"[①]。这样，实际上将原由节镇使自补县尉的权力重新收归中央，县尉职阙需经中央派员充任。与时并行的是，中央直接派京朝官充任县知事，以取代形同虚设的县令职。而据赵升《朝野内外·称谓》所载：京朝官领县事则称作知县，而选人充任则称作县令。从职权范围言，知县或县令主掌一县民政、财赋和司法等大小事务，尚若所领县驻有兵士，县级长官同时兼领兵马都监或监押。仁宗时，在县级机构始设县丞一职，一般由选人充任，协助知县处理县务，主管常平、民政水利等事。与州级行政组织雷同，知县与县丞、主簿等亦互相制肘，以避免基层权力集于一人之手而致滥权。

县级以下的城镇则设镇，在乡村则推行实行乡里制度，太祖七年，废乡置"管"，设户长或耆长。神宗改制后，在全国行以保甲制，设大保长和都副保正，彼此之间亦是一种错制和制约关系。行之同级官员互相牵制的做法，在极大限制长官权力、防止专权独断同时，提高了监官及同僚参与政事的的积极性。

二　上下级地方官与吏胥的行政关系

"上下相维、轻重相制"是北宋行政权力运行和监督的显著特点。宋太宗即位时即下诏曰："先皇帝(宋太祖)创业垂二十年，事为之防，曲为之制，纪律已定，物有其常，谨当遵承，不敢逾越。咨尔臣庶，宜体朕心。"[②]从理论上言，北宋在地方行之以州、县两级的行政体制，但又在州府之上设有作为中央的派出机构的路。就其性质而言，路级机构是相对特殊的一种机构。法律赋予的特定性质使其拥有相应特权，与州、县等地方行政机构形成了权力制约、互相监督的关系。

① 《宋会要》职官四八之六〇，第 3485 页上。
② 《长编》卷一五，太平兴国元年十二月丁巳，第 382 页。

（一） 路与州级官吏之间合作

北宋在废除节镇的过程中，初期并没有设置高层政区，路级机构仅是中央的派出机构而非独立的一级行政机构，具有明显的过渡性质。随着路级机构的机制转换，职掌范围不断扩大，至北宋后期成为州、县之上的一级行政机构。

北宋初置转运使，以主管一路财赋，然而随着经济和政治的演进发展，其职权不断膨胀。至真宗咸平二年，朝廷布令："州郡之事，委漕运之臣提其纪纲、按以条法"，可以这样认为，沿至仁宗明道二年复置提刑司前，转运使、转运判官、副使等"于一路之事（财计、刑狱、察吏等）无所不总"[①]，实乃一路地方长官。明道二年时，各路置提刑司、提举司、安抚司后，路级机构日趋复杂化并呈多元化发展态势。转运司、提刑司和提举司等监司机构与安抚司等，统领权限各有空间，互不统属，彼此之间是一种制约关系，而且对州府等行政机构亦权力行使也具制约作用。

宋初置监司，主要职能是"刺举为常"[②]及荐举官员，后来又肩负起部内官员的考课重任，而且对地方狱讼、财务民政等亦有参预权。监司就行政权而言，转运使以财税管理为主，提刑司在于刑狱案件处理，而提举司侧重于财税之外的财政管理。在参与地方各类政务的过程中，亦对地方权力具有监督的权力，这既是对地方行政的激励和鞭策，亦是对地方权力的一种监督。

北宋初设州时直属中央，大小共计二百九十七个，至熙宁八年，减少至二百四十二个，徽宗时略有增至三百五十余个。知州为辖区治所高行政长官，据《哲宗正史·职官志》载：知州总领一州郡务，负责宣布中央的诏条，"兵民之事皆总焉"。凡法令条例，知州先解其祥而行于下属，朝廷颁发赦宥，宣读后布于其境而行之。同时，负责考察所属辖区的德义才行并视其而保任之。通判作为州之监郡，"助理郡政，分案治事。其簿书、案牍、文移付受催促之事，皆分掌之。凡郡事，幕职官与守、倅通签书。"[③]所辖州内大小事务，有僭越路级机构而直接禀奏朝廷的权力。从权力制约视角而言，路级监司有监督内部所属州府的权力，但州府享有直接向朝廷奏事权力亦是对其的一种反制，一定程度上起到了制约路级权力的积极作用。

（二） 州与县级官吏的合作

① 《文献通考》卷六一《职官十五》，第 342 页。
② 《长编》卷五五，咸平六年十一月庚寅，第 1216 页。
③ 《宋会要》职官四八之八，第 3459 页下。

北宋中央政府为了监督、制约地方权力运行，设置了专门的监督机构对郡县等基层行政组织行使监察职能。“以州统县”是上级制约下级的重要体现形式。由知州、通判协力主之的通判厅实际上履行着这一职责。从监察制约县级行政的形式而言，表现在：以符、状等官文书制约。为便于地方管理，朝廷赋予了州府领导县级的权力，州府行政制令，县级必须行之。北宋公文运作袭唐朝旧制，有制书和官文书两大类。制书即广义上的诏令，官文书即官员间所有文书的总称，如表、状符、帖等，符、帖是由上而下的形式。“州下所统之县常用‘符’，由本司判官一员书字画押。”[①]而另一方面，县属大小事务都需要上报州府，再由州府以表、状等文书形式上报中央。其二是发放“批书印纸、历子等作为考校功过的依据。根据北宋律法规定，县级官员由知州、通判批书。批书时规定：“考内有上件事，则批书月日、事因；如无，则称无或不曾。”[②]即将知县、县令等县级官员的政绩，记录在印纸、历子上，以定考等。就制约的内容而言，县级官员考课监察、违法行为而行之对移等，州府拥有较大的决断权。

但是，“以州统县”的行政运行体制并不表明，县级行政组织在州府机构的管理下，只能就州府“唯命是从”。监司有按察州县官吏之权，对所部州县，必须按律法规定巡察。巡察至所辖的县，县级官员就州府官员奸贪冒法，有权“按劾以闻”。当然，就州府官员的重大违失之举，亦有越级上奏的权力。

（三）　县与乡级官与吏的合作

县“凡朝廷所行之政多在焉”，长官通治一县政务，即“总治民政，劝课农桑，平决讼狱，有德泽、禁令由宣布治于境。凡户口、赋役、钱谷、赈给之事皆掌之，以时造户版，及催理二税，有水旱则受灾伤之诉，以分数蠲免。民以水旱流亡，则抚存安集之，无使无业。有孝悌及行义闻于乡闾者，置事实申于州，激劝以励风俗。”[③]县级组织其他诸官，如县丞作为一县次官，协助知县（县令）佐理县务；主簿“掌稽考簿书”；县尉掌乡村”盗贼、斗讼”等事。从县级官员的职责分工来看，乡村所涉大小事务，皆由县府掌之。县级组织与乡村行政组织的政务运行，一般亦以公文形式进行，“县行下保正长，文移联

① 吴业国：《宋代州县监察行政考论》，《江西社会科学》，2010 年第 2 期，第 146 页。
② （宋）谢深甫：《庆元法事类》卷六，《职制门》，哈尔滨：黑龙江人民社 2002 年，第 219 页。
③ 《宋会要》职官四八之二九，第 3470 页下。

函继踵”[①]；而乡村如遇杂事，“田氓告之都保，都保告之县，县告之郡，往复行移”[②]，下行公文有符、帖、引、历等主要形式，上行公文有“状”、“申”等主要形式。从文书送达的情况来看，某种意义上言，县府对乡村的管理与制约，多以间接方式进行。其他诸类亦可悉而推之。县以下城镇居民稠密之地设镇，并设掌擎逻盗窃及烟火之禁，兼征税。榷酤，则掌出纳会计”[③]的监镇官，乡村则推行乡里制或乡都保甲制。此外，在地形险要处设寨，置知寨、主簿、税官等。乡村“准行政组织”，虽然不是地方一级行政机构，但对县级权力运行的制约作用不可低估。此外，乡村“准行政组织”与乡民之间彼此亦存在制约关系。譬如，《作邑自箴》卷第二载有“非紧切事差人下乡，奈骚扰何”[④]，就是对乡村都保长等制约的有效形式。

第二节 地方官与吏胥的权力制衡

吏胥是封建社会中相对特殊的社会阶层，散布于中央、地方等各级官府当中。胥吏论其特殊，关键在于既非政府官员亦非普通百姓的特定的身份，是介于“官、民交接之纽带”[⑤]。北宋的法律要求吏对官要绝对的服从，吏应该坚持“上不侵官，下不害民，以自治其事而听命焉”[⑥]。从具体职责看，吏胥既受制于官，又佐官治民，是官员理政治世的助手和参谋。但实际上，由于吏胥是一种职役，常常出现天下吏人素无常禄，惟以受贿为生的政治现象。一些刁钻圆滑的吏胥甚至“州县之吏，止能制百姓；中都之吏，乃能制官员；台省之吏，至能制朝廷。”[⑦]因此，在地方权力运作上，为助于皇权的布令施政，利用吏胥制约、抗衡官僚士大夫成为两宋皇帝治理国家的共识。地方官既要与吏胥相互合作，又严格制衡，防止地方官吏的权力错位和吏胥的胡作非为。

一 地方官对吏胥权力的控制

在封建社会，官与吏是有明确身份界限的。与同期辽、金等地方民族政权和宋亡后的元政权不同的是，北宋吏胥的地位明显低得多。“士大夫”政治是北

① （宋）王之道：《相山集》卷二一《预置大军马草札子》，北京：北京图书馆，2006年，第112页。
② （宋）胡榘修：《宝庆四明志》卷一二《鄞县志第一》，影印文渊阁四库全书本，第487册，第205页。
③ 《宋会要》职官四八之九二，第3501页上。
④ （宋）李元弼：《作邑自箴》卷二《处事》，影印文渊阁四库全书本，第753册，第140页。
⑤ （清）梁章钜：《退庵随笔》卷五，续修四库全书，第1197册，第222页。
⑥ （宋）叶适：《叶适集》，刘公纯等点校，北京：中华书局，1961年，第635页。
⑦ （宋）叶适：《叶适集》，第759页。

宋的鲜明的政治特色。庞大的“士大夫”统治集群由于深受官尊吏卑等儒家观念浸染，身份、名节看得非常重要。吏胥作为官员的助手和衙门的“爪牙”，即便努力为政，也无法洗脱其名分，加入官员行列当中。不可一世的官员，自恃皇上恩典、注授其权，往往视朝廷律法为废纸一张，以强凌弱，对吏胥进行欺压和盘剥。

仗势凌人、欺压属吏。招募制、委任制和轮差制等是北宋官府补充吏胥的主要方式。从吏胥招募的条件看，充任朝廷吏胥之人不需要根深的政治背景和显赫的家世。即便朝中吏胥也仅户籍明确、无碍当差、品性好行为端、无犯罪记录和他人保引等相关规定，而地方吏胥则相对更次之。另外，以委任方式充任吏胥者亦有具体要求，多为低级武官或官员违失降充吏职。州、县等地方吏胥限于施政环境，一般实行轮流差派。乡村户轮流差任吏胥，这就足以表明吏胥在政治生活中的屈从地位。一旦遇有违法乱纪之事，官员仗势欺人、百般抵赖，将责任统统转嫁到吏胥身上，即便“吏民无甚愈过，便辄以杖一百加之”[①]。在千奇百怪、乱象横生的北宋王朝，远离京师的地方官员，平日闲暇度日、无所事事，对所属之所政事不问不理，只是以趋媚迎上、走通政治关节为要。一旦行事受阻，所属吏胥便成为发泄的对象。当官者“务为睹美，支用益移”，“借请公用”，“有增而无损”，“稍不如意，则督过交承，迁怒僚吏，无所不王”[②]。地方官员对治所吏胥随心所欲的责备、打骂，导致吏胥的怨恨与不满暗助而生。但吏胥显然不会忍气吞声，总会设法转涉他人，地方百姓成为吏胥的出气筒，自然充当了无谓的牺牲品。伴随着矛盾越聚越深，终而迁怒人怨而筑成蝼蚁之穴，引发更大的政治或社会危机。

扣吏补帖、置于囊中。北宋的吏胥以薪禄收支进行区分，大致分为从官府领取俸禄与不从官府领取俸禄两种。所谓无禄吏胥即“官无一钱一粟请给及之”[③]，即便从官府授领俸禄的吏胥，薪俸低也好，高也罢，总体来说，收入也不尽人意。吏胥收入过低，一方面在实施中会产生抵触情绪，无助于政府行政，另一方面来看，吏胥为改变经济上的窘境状况，必然将手伸向劳苦大众，加深对其剥削和压迫。为了提高吏胥为政的积极性，提高行政效率，也是最大限度地减少吏胥对民众的欺压等违失之举的需要。朝廷亦或州府级的地方政府也设立

① （宋）胡太初：《昼帘绪论》，《官箴书集成》（第 1 册），合肥：黄山书社，1997 年，第 112 页。
② （宋）周必大：《周益公文集》，《宋集珍本丛刊》（第 50 册），北京：线装书局 2004 年，第 117 页。
③ （宋）胡知柔：《象台首末》，影印文渊阁四库全书本，第 447 册，第 24 页。

多种名目，给予吏胥适当补贴，以提高他们的待遇。但用于吏胥的财政补帖从中央转至地方政府以后，地方官员一般不将这笔专款直接发给吏胥，而是巧设名目或以各种借口，故意克扣朝廷的补贴或减少补贴。“县有弓手手力，役于公家。悉藉月给以为衣食，县家常赋不办，往往越数月不给。彼之仰事俯育、丧葬嫁娶殖乎其身”[①]。这对本就薪俸微薄的吏胥言，犹如雪上加霜，生活压力增大，自己也变得更加贪婪。

假借公名、盘剥吏胥。假借公名盘剥吏胥是地方官员欺压吏胥的又一方式。基层政府是直面普通民众的地方政府，解释律令、催征赋税等繁杂事务都需要直接面对普通民众。但上级交办的事务，并非事事都顺顺当当，其间遇到一些困难也是难以避免的。譬如，上级政府摊派到县级的各种徭役、赋税，有的虽然经过各方的努力，仍然难于施行或催征不上来。为求得上级官员的欢心，或免于被降职责罚，基层官员往往将徭役、赋税等分摊到所属吏胥的头上。如果吏胥无法按期完成催征任务，则由吏胥自己承担所缺部分。偏远、贫瘠的州、县，商贾不至、经济萧条，赋税从何而来呢？诉诸于民，民不堪负；催征于商，商却寥寥。不得已而交付吏胥，未免取之受输之宽余，及责之吏人乡司、与当案人吏，每人每月交纳不下二三十千钱，甚至一个小贴司官吏，每月亦交纳数千钱。况且，地方官员对吏胥的敲诈和盘剥，实事上远不至于此。州府以财政短缺为由，率吏出钱创置公用器物；知州等州府官员令人吏代支钱买乳柑，不支还，类似记载，在《宋会要辑稿》中虽不能比比皆是，但篇章词句亦是繁多。然而，吏胥那能会垂手以拱、乖而听命于此呢？“不过就薄历之中，态为欺弊。或揽人户税物而不纳；或将到库之钱而他用；或伪作过军、过客口券，旁及修葺察舍，而公求支破；或阳为解发而中途截拨……”[②]。“吏辈趁办其他板帐及移用酒钱等常斌自若。此何异纵虎狼食人而分受其肉”[③]。官胥勾结分受而食，正是北宋地方政治黑暗的有力印证。

二　地方吏胥权力的越职行为

所谓“无序”即指吏胥谋财图利而做出的有违道德律法的各种行为。在“天高皇帝远”的基层社会，吏胥是地方权力的延伸，是官府权威的象征和利益的

① （宋）陈襄：《州县提纲》，影印文渊阁四库全书本，第602册，第641页。

② （宋）袁采著：《袁氏世范》，贺恒祯、杨柳注释，天津：天津古籍出版社，1995年，第115页。

③ （宋）刘宰：《漫塘刘先生文前集》，《宋集珍本丛刊》（第71册），北京：线装书局2004，第186页。

代言人。作为基层管理力量，吏胥承担着行政公务的办理、税赋的核算与征缴、物资储存与运输、民治教化与管理等繁杂事务。但是吏胥却与官有着不可逾越的鸿沟，在地位与薪俸方面远不能与同级机构的官员相比。受利益的驱使，政治卑微的吏胥在畸变的权力运行中心态扭曲，他们往往借助权势、“狐假虎威”，仰仗隐而不显的强大靠山，无视纲纪国法及道德律令，行事肆无忌惮，这就不免借助直面普通民众的“先天优势”，胡作非为。北宋仁宗景祐四年（1037 年），苏舜钦则愤慨指出：“州县之吏，多是狡恶之人，窥伺官寮，探刺旨意，清白者必多方以误之，贪婪者则啖利以制之，然后析律舞文，鬻狱市令，上下其手，轻重厥刑，变诈奇衺，无所不作。苟或败露，立便逃亡，稍候事平，复出行案。设有强明牧宰，督察太严，则缔连诸曹，同日亡命，或狱讼未具，遂停鞫劾，赋税起纳，无人催驱。近年以来，习成此弊。……实政理之巨蠹，黎民之大害焉。”[①]恃权谋利、图财铤险乃“吏缘为奸”的真实写照。

上下沆瀣、肆意妄为。在北宋官阶资秩中，吏胥是不入列的，因而地位相对低下，但他们却是特定阶级的代言人和利益的直接实现者。因此，从某种意义上说，吏胥虽然地位低下，却又因为权势而让人心生“敬畏”。在基层权力运行中，吏胥或获官员暗中怂恿、指使，充当违法官员的代言人，或官员就此视而不见、听之任之，造成吏胥巧立名目、鱼肉乡里等丑陋现象屡有发生。

官员、吏胥勾结牟利等违法行为，不仅严重扰乱了社会秩序，而且有损官府威严，依据北宋律法，对此类行为的惩处是相当严厉的。譬如开宝二年，右赞善大夫王召文子与仓吏暗结侵吞官有财物，经查实以后，王召文亦受牵连，配隶汝州[②]；开玉三年，右领军卫将军石延祚“坐监仓与吏为奸赃”，“弃市”[③]。朝中官、吏如此，地方官、吏亦与此同。但另一方面，吏胥敢于横行，往往背后潜藏着某种政治势力，一旦查及违法，高层势力即会出现暗中干涉，包庇或隐匿罪犯，况且北宋后期政治形势突变，皇帝暗弱、重臣乱政，宽赦之风盛极一时，即便违法亦是大事化小、小事化了，秉持凛然正气的士大夫有敢惩治贪官污吏之人，也会遭致打击报复，终将不得善果。真宗时期，河阴人常德方诉临津县尉任懿贿赂王钦若（真宗庞臣）中第案，情节复杂、蹊跷难辨，结果将洪湛作为案中的替罪羊，被削藉流放他乡，而王钦若本人却毫发未损。此外，

① （宋）苏舜钦：《苏舜钦集》，沈文倬点校，上海：上海古籍出版社，1981 年，第 140 页。
② 《长编》卷一〇，开宝二年十二月壬子，第 237 页。
③ 《长编》卷一一，开宝三年十二月癸丑，第 252 页。

在离京城的偏远之地，官员、吏胥为了牟取更大利益，更是横行无忌。边肃在州县，“私以公钱贸易规利，遣吏强市民羊，买女口自入”[①]；王黼的心腹李彦在民间亦是大肆搜刮，将良田豪宅揽入其怀，普通百姓遭受物质、精神等方面的双重压榨，“农不得之田，牛不得耕垦，殚财靡刍，力竭饿死，或自缢辕轭间”[②]。

霸权索贿、刮取民财。在宋代，吏胥的地位与俸禄与行政职属的官员相比，有明显的差距。在权力畸变的封建社会里，吏胥往往借助权势而巧以生财，或明或暗地向下级和管理对象索要钱财。就其主要表现：

一是表现在吏胥间的索贿。上至中央、下到基层，吏胥职位高低有别，手掌职权的吏胥不时向下级官吏索要钱物。以漕运所部为例，上索下贡习已成例，甚至有千里转运七钱之说，而由此而滋生腐败问题，如“所在雇民挽舟，吏并缘为奸，运舟或附载钱帛、杂物输京师，又回纲转输外州，主藏吏给纳邀滞，于是擅贸易官物者有之。”[③]等。“旧诸州收税毕，符属县追吏会钞，县吏厚敛里胥以赂州之吏，里胥复率于民，民甚苦之。”[④]沿袭至北宋末年，吏胥索贿已是蔚然成风，上级官吏至所属州县“会钞”，州吏而索及县吏，县吏扑向里胥，里胥为了取悦县吏，只得将手伸向普通百姓而致其苦不堪言，生活难以为计。

二是表现在基层吏胥直接向管理对象索贿。以强压弱、以大欺小乃古之生存法则。在吏胥管辖区域内，坐视索贿而允过往舟楫在非泊停点卸货转运，“操舟者赇诸吏，得诣富饶郡市贱贸贵，以趋京师”[⑤]；以辖区上缴物资不符合标准为借口索贿赂多有发生，“补长社县尉，州葺兵营，课民输木，檄尉受之，而吏以不中程，多退斥，欲苛苦输者，因以取赇。”[⑥]；盐、铁等官府专卖物资，吏胥对行贿多的商人多给早给，而对行贿赂少的商人少给或后给。出现“贾人请富顺井盐，吏视贿多寡为先后，昌衡一随月日给之。”[⑦]的现象，经济方面如此，司法、选官等方面亦与此同，甚至就连丧葬等民间事务也是如此，“顷莅西台，每见台司详断刑狱，少有即时决者。至于闾阎夫妇小有争讼，淹滞积时，坊市死亡丧葬，必俟台司判状，奴婢病亡，亦须检验。吏因缘为奸，而邀求不

① 《宋史》卷三〇一《边肃传》，第 9984 页。
② 《宋史》卷四六八《宦者传三》，第 13665 页。
③ 《宋史》卷一七五《食货志上三》，第 4250 页。
④ 《宋史》卷一七四《食货志上二》，第 4203 页。
⑤ 《宋史》卷一七五《食货志上三》，第 4252 页。
⑥ 《宋史》卷二九一《李若谷传》，第 9738 页。
⑦ 《宋史》卷二八四《陈执中传》，第 9621 页。

已，经旬不获埋瘗。”[①]由于丧葬等民间事务诉诸于吏，吏则能贪就贪，不管百姓死活，加重了老百姓的生活负担。同时，“转运以军储、吏禄、供馈、支移为己责，而视差注为末务，往往付之主案吏胥定拟，而签厅视成书判而已。注阙之高下，视贿之厚薄。无赂，则定差之牍，脱漏言词，隐落节目。及其上部，必致退却，参会重上，又半岁矣。以是阙多而不调者众。宜督典领之官，岁终取吏部退难有无、多寡，为之课而赏罚之，庶可公注拟而绝吏赇。”[②]

亵渎法令、巧取暗夺。法取其一，吏取其二，吏胥借助职务之便，曲解法条、律令以牟私利，这是他们获得钱财的惯用手法。“输米则增收耗剩，交钱帛则多收縻费，幸富人之犯法而重其罚，恣胥吏之受赇而课其入，索盗赃则不偿失主，检财产则不及卑幼，亡僧、绝户不俟核实而入官，逃产、废田不与消除而抑纳，他如此类，不可遍举。”[③]只要涉及利益，吏胥就会千方百计插足其间。就其因，制度当然是最根本的，一方面北宋的制度体制助长了吏胥的贪念和欲望，另一方面猛于虎的版帐钱额压于州县吏胥，即便他们“欲不横取于民，不可得已”[④]。州府、郡县等官府向普通百姓收取官物，北宋律令实有定数，但直接负责其事的吏胥们却借机假公济私，“官吏多收加耗”[⑤]。譬如，合江县吏“冒取州田”，导致夷獠恐惧不安，起兵生乱，攻打合江城[⑥]；真宗时期，葛宫知南剑州多产银和铜，“吏挟奸罔利，课岁不登”[⑩]；湖南出产羽毛、筋革、舟揖、竹箭等物，“取于民无制，吏为奸”[⑦]，乃至造成大批百姓废离失所，无立锥之地。

欺瞒官长、狐假虎威。“吏习狡桧，故怯懦者有所畏，至用为耳目，倚为乡导，假借色辞，过为卑辱，浸淫及于侍从”[⑧]。基于严防地方势力过大而危及朝廷施政，在官员的任用问题上，北宋行之以流动调任制度。官员实行定期或不定期调任，确有积极意义。而其消极面，新任官员上任之初，对地方不了解，必然依赖扎根于此的属吏。在这种情况下，吏胥就会借续潜规则“欺官”或借行事捞取好处。新官或求立威，求之以法而惩治吏胥；或得过且过，默许吏胥恶行。譬如周湛初为盐铁判官，三司各类统计资料浩繁如烟，“吏胥离析为弊欺”

① 《宋史》卷二百六十九《陶谷传》，第 9236 页。
② 《宋史》卷一五九《铨法下》，第 3723 页。
③ 《宋史》卷一七九《食货志下一》，第 4209 页。
④ 《宋史》卷一七九《食货志下一》，第 4369 页。
⑤ 《宋史》卷一七四《食货志上二》，第 4217 页。
⑥ 《长编》卷一六二，庆历八年戊午，第 3905 页。
⑦ 《宋史》卷三三四《沈起传》，第 10727 页。
⑧ 《宋史》卷三五六《蔡居厚传》，第 11210 页。

[①]；姚仲孙经营西北，"病，未尝辄废事"，却因贿而受牵连，被迫出任蔡州。

媚上欺下、慕功求赏。吏胥地位的特殊性决定了其难与官员形成对峙之势，为讨得官员欢心，他们不得不丢弃人格和尊严，极尽所能地执行官员们交办的繁杂任务，以得点滴赏赐。经遇长年战事，北宋初年面临生产凋敝、人口流失的凄惨之景，为了恢复生产、增加赋税，将州县户口增益视为考课的重要内容。州、县长官若能招增户口即有迁秩的机会，而州、县吏胥也能提高俸禄。在利益的驱使下，个别州、县长官暗示吏胥"析客户为主"[②]，以增加户籍。当然，析增的户口当中，多是三等以下人户，物产素薄，部分家庭根本没有纳税能力。为了增强赋税收入，官员亦是想尽办法，以贯石万数作为诱饵，"所委之吏，增加浩大"[③]。正所谓重赏之下必有勇夫！吏胥在官员的驱弄下，积极性被调动了起来，争相邀功获赏，"如两浙欲以羡钱徼幸，司农欲以出剩为功"[④]。凡有官吏劝农垦荒、牧畜耕田而载于印纸之上，以作考校之用。甚至有的官员急功近利，林木尚未摘果、庄稼还没成熟、畜禽没等出栏就上门催征赋税。仁宗时期，民田经多次转手，产权难辨，而经办吏胥迫于上级压力，至"持诏书夺人田，至毁室庐、发丘墓。"[⑤]。当然，吏胥瞒上欺下以获犒赏在其他方面亦有表现。譬如，在司法方面，求功而混淆黑白，导致了诸多冤家错案，郴县有人无故被杀，尸体失踪，办案差吏"执其邻人，抑使自诬"[⑥]。凡此案例，举不胜举。

三　地方官与吏权力腐败的防治

兴于唐末五代地方藩镇割据历史阴影下的赵宋王朝，是一个中央高度集权的封建王朝。正如一枚硬币的两个面，强化中央集权，势心削夺并严控地方权力。为了监督制约地方权力，防止地方官吏徇私枉法、滥用权力而走向腐败，中央制定并采取了恩威并举、宽严相济、黜陟结合等多种措施，推严峻苛法、惩贪官污吏。

（一）地方官与吏的勾结腐败

北宋一朝袭承前制，官重而吏贱，官员与吏胥形如一对矛盾共同体。一方面官员高高在上，凭借权势想方设法欺压、盘剥吏胥，另一方面官员欲统辖地方，

① 《宋史》卷三〇〇《周湛传》，第 9967 页。
② 《长编》卷七五，大中祥符四年癸戌，第 1706 页。
③ 《宋史》卷一七四《食货志上二》，第 4209 页。
④ 《宋史》卷一七七《食货志上五》，第 4305 页
⑤ 《宋史》卷三三一《张问传》，第 10662 页
⑥ 《宋史》卷三五二《唐格传》，第 11117 页。

有效行政，又需要依仗吏胥鼎力相助。作为霸居一方的吏胥阶层，犹如“立地方官人者”[①]，引入自己的子弟亲属入役，致地方官府如“公人世界”[②]。借助地方盘根错节的关系就会束缚地方官手脚，甚至于操纵地方官，形成“吏强官弱”之态势。但武断地以“吏强官弱”概论之，未免有些偏颇。就特定的现实环境而言，官员与吏胥并非一方独强，而是一个利益共同体，既互相制衡，又和谐共生（实际上官、吏乃互斥互补的关系）。在利益的驱使下，官员与吏胥之间亦会达成利益默契，在特定范围内结成利益集团。如“河北诸路帅司人吏，与沿边巡检、捕盗官司、兵员官营等，上下计会，受赇作弊，纵容客旅公然搬运违禁物色，透漏盗版过界。帅府、安抚、通知其弊，莫肯按劾，弥缝胶固，牢不可破，虽设禁制，仅成虚文。”[③]

吏胥收刮百姓等恶行之举，地方官员往往熟视无睹。在封建社会里，“供上足”乃持权秉政的为官之道。“官高压人”、层层借力，繁重的供赋税收等负担经层层滑落，终而转嫁到低层吏胥的头上，而就薪俸微薄的吏胥来说，显然难于担负此任。盘剥百姓即成为吏胥转嫁负担的最直接方式。基于共同利益，官、吏暗中勾结，构筑成为攻不可破的利益同盟，吏胥对百姓的收刮和盘剥，官员无视典章国法，听之任之。“县以并缘科敛为急，吏有残民害物之状，而县不敢问。”[④]耕田者当缴农耕之赋、护林者当付林木之款、从业者当纳经营之税，每到赋税征收的时节，吏胥便积极主动去“并缘掊克，以济其私，预於簿书之间，阴为抵谰之计。”[⑤]借机敛取民财，也会给地方官以诸多实惠，于是就吏胥“赋税不入簿”的现象，也是睁之眼、闭之眼，放任这种行为的发生。

地方官与吏胥狼狈为奸、肆行诛求。人是追求个人利益最大化的动物，在专制社会尤是如此。地方官员为保其位、坐享荣华或获得更多的升迁机会，不得不多方寻找更多地巴结高层官僚的机会，但这是需要经济基础作支撑的。“喜声誉，由饰厨传以娱宾。务结托，则厚苞且以通好。又其甚者，婚男嫁女、囊帛匮金。”[⑥]知州县令日常生活如此之状，仅凭俸禄显然是难以维继的。况且，官场上的互动交流、奉承应酬，一般也不由官员直接出资，而是交由吏胥代为操办，借权而觅厚赂。这种现象，恰如宋人沈括所言：“天下吏人素无常禄，唯

① （宋）陈襄：《州县提纲》，文渊阁四库全书本，第602册，第1123页。
② 《文献通考》卷十八《职官》，第808页。
③ 贾芳芳：《宋代地方政治》（博士论文），河北大学，2009年。
④ 《宋史》卷四〇一《辛弃疾传》，第12162页。
⑤ 《文献通考》卷十九《职官》，第 978页。
⑥ （宋）胡太初：《昼帘绪论》，《宋集珍本丛刊》（第50册），北京：线装书局，2004年，第102页。

以受赇为生，往往致富者。”[①]为求共同利益，官员、吏胥经常勾结而贪赃枉法《名公书判清明集》载，“一日之内印几二百石，所卖之钱辄以拨充丞庭起造为名，节次支拨六百贯如宅库”[②]，看见县丞勾结县吏，印卖假钞的恶行有多么严重。在这种“为政治世”的氛围下，即便清廉之官而难挽其颓势，更不用说心存邪念的“小人”了，到任州县以，不是专求于政务，而是唆使吏胥大肆敛财收贿，分赃入囊。就此，时人无不感叹“今说公吏不合取钱，为知县者自要钱矣！”[③]

此外，为了共同的利益，官员、吏胥狼狈为奸，甚至铤而走险，就吏胥的违失行为，官员隐而不报、故意包庇，甚至在涉及自己核心利益的问题上，公然违抗上级指令，恐吓地方幕职官、基层狱吏等，千方百计为暴吏奸胥开脱罪责。

（二）推酷法惩治地方贪官污吏

兴于唐末五代藩镇割据阴影下的赵宋王朝，是一个中央高度集权的封建王朝。正如一枚硬币的两个面，强化中央集权，势心削夺并严控地方权力。为了监督制约地方权力，防止地方官吏徇私枉法、滥用权力而走向腐败，中央制定严峻苛法，大力惩处地方贪官污吏。

北宋地方官吏惩治是与考课、监察等工作紧密相关的。譬如大中祥符二年，（1009）诏令州府、县衙守臣腐蚀政治、欺压百姓，转运使、提点刑狱官等如果隐而不察，一旦朝廷查实核准，将受连坐处分。依刑不上大夫之古训，北宋律法虽然就官吏设为徒刑，罪重也不致处死，一般削职为官流徙边僻之地，或以行政处罚代刑。吕大防论及于此，前代对官吏大量用刑，严重的诛杀，轻的远处发配。只有我们宋朝用法最轻，臣下有罪，最多撤职为民，这是宽宏仁慈的办法。

北宋就贪官污吏的惩治依据表现特征，大致可以分为两个阶段。太祖、太宗、真宗、仁宗、英宗等五朝共计百余年，可视为第一个时期，坚持奖惩兼顾、该惩不赦原则，官吏违法惩治按律而行，比较正常。太平兴国八年（983），太子中舍杨全知蓬州期间，就录事参军邵晔关于百姓张导丰劫盗案的相关意见置若罔闻，后经查实百姓张导丰系遭人诬告，杨全因此而受到律法追究，削职为民并遭受流配之刑。不仅如此，太祖、太宗时期，即便开国功臣触范刑律也不

① （宋）沈括：《梦溪笔谈》，郑州：大象出版社，2006 年，第 92 页。
② 《名公书判清明集》卷二，北京：中国社会科学出版社，2005 年，第 49 页。
③ （宋）杨万里：《诚斋集》，《宋集珍本丛刊》（第 55 册），北京：线装书局，2004 年，第 167 页。

免受到惩罚。同时，为了限制州、县长官额外置吏，减轻黎民百姓的负担，朝廷令“诸州县巧作名色增置人吏者，应系公之人亦是。徒二年”①；为了保证政府财赋收入的稳定，刑律规定“诸县人户已纳税租钞和预买紬绢钱物之类同，不即销簿者，当职官吏各杖一百，吏人仍勒停”②等等。北宋涉及类似规定的条令律法，真可谓俯首即拾。而就贪墨官吏，严以律刑，惩治更甚。开宝三年（970），董元吉守英州，在月余时间里，受赃达七十馀万贯，太祖“以岭表初平欲惩掊克之吏特诏弃市。”据《宋史》的不完全统计，北宋贪污行赌官吏受法律追究者达百余人，朝廷为处理此类案件，发布诏令通告八十余件。同时，北宋初期律法还规定，如遇大赦，“对十恶、杀人、官吏受赃的人，不得赦免”。真宗在大中祥符二年（1009），“十一月丙辰，作《文武七条》戒官吏”，③以告诫百官。

神宗而至北宋亡为近六十年为第二个时期，惩治官吏表现出服务于变法、朋党斗争的需要。对元祐诸臣予以重惩之时，涉及面甚广，原朝中重臣不待言说，门生故吏、被举荐者及其亲属、密友，无不受到惩处。哲宗继续实行“检举先朝文武七条，戒谕百官遵守。”④在政治昏暗的背景下，地方官吏如有违失而得查实，削职遭贬者举不胜举。

第三节　属民对地方官吏权力的制约

名之思义，属民即统治的黎民百姓，可大致将其区分为地方豪强与普通百姓两类。北宋时期，地方豪强大族是一个庞大而复杂的社会群体，形势户即官户、吏户等是其主体部分，包括地主、商人、宦官、吏胥、讼师及黥配后的恶吏，等等。普通百姓即处于社会最低层的劳苦大众，如农民、帮工、侍从等。中央权力施之基层，把准地方官吏与属民关系之脉是最主要的层面。从地方政治权力运行看，地方官吏对属民的管理与控制是重要表现之一。

一　地方官吏对属民的压制

农业在中国传统社会中是立国之本。自战国开始，历朝历代都标榜自己“重农”，其实，从政治思维上来看，所谓的“重农”，实质上只不过是统治者一种

① （宋）谢深甫：《庆元条法事类》第五十二《职制敕》，第 729 页。
② 《宋会要》食货三五之一一，第 5413 页。
③ 《宋史》卷七《真宗二》，第 142 页。
④ 《宋史》卷一七《哲宗一》，第 329 页。

治理国家、维护统治地位的权术而已。正如《吕氏春秋．上农篇》载：

古先胜王之所以导其民者，先务于农。民农非徒为地利也，贵其志也。民农则朴，朴则易用，易用则边境安、主位尊。民农则重，重则少私义，少私义则公法立、力专一。民农则其产复，其产复则重徙，重徙则死其处而无二意。民舍本而事末则不令，不令则不可以守、不可以战。民舍本而事末则好智，好智则多诈，多诈则巧法令，以是为非，以非为是。①

北宋的史料在不同程度上也体现着这种思想。《宋史》载："司农寺言：今立役条，所宽优者，皆村乡朴蠢不能自达之穷甿；所裁取者，乃士宦兼并能致人言之豪右。"②显然，在北宋地方官吏眼里，农民越愚钝越好，便于他们管理和剥削，一旦民智开化，地方官吏的欺诈就不会那么随心所欲了。然而时过境迁，战国时统治者的治国权术显然已经不能完全适应北宋时期了，在"不抑兼并"的土地政策影响下，农民阶层日益分化，出现了一个富有而且桀骜不驯的上户豪民阶层，地方官吏对他们的管理也是特别小心，有时候甚至出现控制力不从心的情况。《长编》载：

上初疑官户取助役钱少。安石因是白上曰：官户、坊郭取役钱诚不多，然度时之宜止可如此，故纷纷者少，不然则在官者作意坏法，造为议论，坊郭等第户须纠合众人打鼓截驾遮执政，恐陛下未能不为之心动。③

由此可见，地方官吏也是睁一只眼闭一只眼，欺软怕硬，对驯服的农民，任意宰割，但对于刁民要横和富有的上户为避免惹麻烦，也只能是特别的照顾了。

（一） 地方官吏与地方豪强大族的勾结

地方官吏与豪强大族是地方政治中极为重要的一对关系。豪强大族作为盘据一方的实力群体，因一己之私而违法犯禁、对抗官府；地方官吏为"保位坐凳"，或强势扩权，对地方豪强大族施以防范、限制，并辅之以严厉打击，以免于豪强势力过度膨胀而制约权力运行，或与豪强大族合流谋利，横行乡间、欺凌幼弱。

地方官吏与豪强大族勾结。宋代以降，统治者一改以前各个朝代对乡村的管理和控制方法，从北宋开始，政府管理模式由"乡里制度"变成"职役制度"，

① 陈奇猷：《吕氏春秋新校释》，上海：上海古籍出版社，2002 年，第 1718 页。
② 《宋史》卷一七七《食货志上五》，第 4299 页。
③ 《长编》卷二三三，熙宁四年五月丙寅，第 5480 页。

地方政府采取了保甲制度和里保制度。为此，一些学者还认为中国古代社会的以民治民的“村民自治”制度开始了。北宋基层政府采取以民治民的管理方式带来的直接好处是地方政府的行政管理成本压缩，财政负担减轻了；但是松散管理带来的直接坏处是刺激了地方宗族势力的发展，容易形成地方势力，造成地方政府官僚与豪强势力的相互勾结、因缘为奸，导致地方官吏的徇私舞弊，腐蚀着北宋封建管理体制。北宋的“形势之家专欲搔扰细民，所谓寄居者，既叨冒朝廷官职，寄寓州县，尤当仰体国家矜百姓之意，今乃倚国家之官职，害国家之百姓”。[①]豪强大族依持雄厚的经济财力和地方名望，暗结官府，借助官府的力量而“怜则使其党殴藉”[②]，豢养爪牙，以慑百姓。

士大夫是赵宋政权继以统治的阶级基础，中央官员与地方官员、官员与吏胥虽是上下级同僚关系，然而错综复杂的政治关系使其恪守其责、互不相侵。官吏与地方豪强虽然是统治与被统治的关系，地方豪强为官者甚是了了，但豪强与官员却存在着千丝万缕的联系，是官吏施政依从的主要对象，且就地方豪强而言，官吏亦是他们政治上的靠山。雍熙初年，秦州豪强李益违法犯课之事多，该州推官冯伉屡奏其事而为邸吏所匿，“故累年不败”[③]。后来，李益涉要事而为朝廷下诏欲捕之，“诏书未至，京师权贵已报益”[④]。能事前获知消息，显然与朝中权贵的庇护是有莫大关系的。更有甚者，由于官员充当了地方势力的保护伞，豪强被捕入狱也能免于受罚。大中祥符年间，刘综权知开封府，“贵要交结富民，为之请求，或托为亲属，奏授试秩，缘此谒见官司，颇紊公政”[⑤]。又如仁宗时期，密州大族王澥“私酿酒，邻人往捕之”，王澥纵奴杀邻人父子等四人，知州将奴绳之以法，但王澥却依仗与官府的特殊关系，独不诛之。大理寺详断官蒋偕虽然判决王澥及其家奴皆大辟死罪，宰相陈尧佐庇护王澥，知审刑院宋郊力争，“卒抵澥死”，而陈尧佐获知此事后，心中“不悦”[⑥]。

地方豪强由于在地方上有一定的政治影响力，往往独霸一方。浦城县“多世族，以请托胁持为常，令不能制”[⑦]；睦州遂安县“有恃荫暴横闾巷间”[⑧]。

① （宋）佚名：《名公书判清明集》附录二《彭念七论谢知府宅追扰》，北京：中国社会科学出版社，2005年，第509－510页。
② （宋）晁补之：《鸡肋集》卷六八《右通直郎杨君墓志铭》，影印文渊阁四库全书本。
③ 《宋史》卷二五七《吴元载传》，第8949页。
④ 《宋史》卷二五七《吴元载传》，第8949页。
⑤ 《宋史》卷二七七《刘综传》，第9433页。
⑥ 《长编》卷七五，大中祥符四年正月丙子，第2837页。
⑦ 《宋史》卷三二一《陈襄传》，第10419页。
⑧ （宋）李之仪：《姑溪居文士全集》卷一九《胡叔微行状》，中华书局，1985年，第123页。

过之不及的是，豪强干扰郡政事者也并不为稀，宣和年间，寄居耶州的王逢“干挠州县，本路之人比之盗贼。但干有利，无不为者”[①]；绍兴年间，提举台州崇道观董井“干挠州县”[②]；淳熙年间，太常博士吴天驥居乡“干扰孙(县)道”[③]。在豪强的政治施压、经济利益干扰和诱惑之下，地方官员为求仕途平稳，选择与豪强大族为伍，对其违失之举视而不见，暗中助之，甚或公然支持。就整个北宋朝言，地方官员与豪强大族媾和暗结，主要表现在：

一是勾结中强占公田霸占良田。豪强大族与地方官吏勾结强占公田。“皇祐元年（1049）正月二十五日，两浙转运司言：知越州余姚县谢景初，申当县陂湖三十一所，并系众户植利荫田内二十一所，见于图经，其间有被形势豪强人户请射作用，纳租课。后来逐废。水利去处，虽累有诏敕及赦令山泽陂湖不得占因，即无明言，不得请射营种及无薄籍拘管，所以官司因循请托，或致受纳赂遗，令形势、豪强人户请射作田，以起纳租税为名，收作已业。[④]另外，在扩建庄园霸占良田中勾结。诚如崔伯所言，“今高货大族之家，列肆体于府库，邸第罗于康庄”，“通吏买法，阴淫陆梁。其凭荒负险之民，擅弥山络野之疆。畜奴如兵，占田论乡。主通豢寇者彼众，宝龟藏甲者为常。州县徒史，私为之视察；乡亭部夫，公随之奋攘”[⑤]。在地方官员的暗助下，豪强大族依仗权势，将与祖宗相邻士庶坟墓霸为己有，与己相隔的良田宅地圈入其中。豪强大族甚至冒天下之大不韪，肆意兼并官田。太宗时期，王济充任龙溪县主簿，“县有破塘数百顷，为乡豪斡其利”[⑥]。如特大灾荒之年，户绝庄田不少，豪强大族借机“冒充他人名义承佃官田”[⑦]。豪强大肆兼并的行为，多由地方官吏“容情，擅行给佃”所致[⑧]。关于此细节，陈襄在《州县提纲》中亦有记载：“奸民密知人有产无契，若有契未印，若界至不明，辄诈作逃绝乞佃，脱判会实，嘱里正、耆邻，扶同诬申。案吏利其厚赂，不问是非，遽凭偏词给据”[⑨]。如此发展下去，乃至“富者日以兼并，贫者日以困弱”[⑩]。土地兼并日趋严重的趋势，导致社会危机

① 《宋会要》职官六五之二八，第 3860 页下。
② 《宋会要》职官七 0 之三六，第 3962 页下。
③ 《宋会要》职官七二之七，第 3991 页下。
④ 《宋会要》食货六一之四九，第 5948 页上。
⑤ 崔伯易《感山赋》，载吕祖谦编《宋文鉴》卷六，南京：江苏书局，1986 年，第 83 页。
⑥ 《宋史》卷三〇四《王济传》，第 10066 页。
⑦ 《宋会要》食货一之二四，第 4813 页下。
⑧ 《宋会要》刑法二之一五五，第 6573 页上。
⑨ 《州县提纲》卷二《请佃勿遽给》，第 7 页。
⑩ 《宋会要》食货六之三六，第 4897 页上。

日益加深，朝廷鞭长莫及，终而不治。

二是修筑河防等水利工程中的勾结。为减少旱、涝等自然灾害，中央及地方几乎每年都要拨发专款以修筑防洪、防涝工程。但是，地方官吏与豪强大族相互勾结，借朝廷及地方政府修筑水利工程之机，或侵占河防专款，或霸占大批耕地。真宗时期，黄河河防土地，“或恣形势请射，或容强户侵耕，非次奔流，多贻垫决”[①]；仁宗时期，越州馀姚县“陂湖三十一所”，“虽累有诏敕及敕令”，“官司因循请托，或致受纳赂遗，令形势豪强人户请射作田”，致有“遂废水利去处”[②]。英宗治平时期，当时都水监言及于此时，甚是堪忧，感叹到：“陂泽充塞，无以容蓄，遂至泛滥，颇为民患”[③]。陂塘所占无几以后，豪强大族又将手伸至江湖，继而使“江湖所存亦无几矣！”[④]豪强大族抢霸陂塘、湖泊等蓄水工程，日久必然导致灾难性的后果。譬如影响农业灌溉，渭南豪家“置硝以擅水利，岁旱一勺不以与人”[⑤]；堤防损毁严重，太守时天雄军“大河贯府境，豪民峙自菱图利，诱奸人潜穴堤防，岁仍决溢”[⑥]；良田大批破坏，寿州“豪右多分占芍破，破皆美田，夏雨溢坏，田辄盗决”[⑦]。豪强霸占陂湖而影响农事，知州、县令并非不知，但涉于权势胁迫、财物诱惑等，他们却少有问津。即便朝廷三令五申，然官方官员“无为”而终屡禁不止。

三是征收赋税、履服徭役中的勾结。“足上供”是封建权力运作的经济基础；服徭役是百姓不可推卸的责任。但在地方官吏的庇护、恩惠之下，催纳赋税、征服徭役往往不涉及豪强大族。北宋雍熙年间，在东明等州县，“吏循用雍熙丁口之籍为奸，顾常宽之上户（之役）”[⑧]，有时候甚至帮助豪强大族逃避赋役，如“大率一县之内系女户者，其实无几。而大族猾民，避免赋役，与人吏乡司通同作弊，将一家之产析为诡名女户七十户，凡有科配，悉为蠲免。”[⑨]另外，如遇灾荒之年，朝廷亦会根据地方州府所报，颁布适当减免贫下户赋税的各种政令，但地方官吏却变相行之，贫下户所征赋税毫厘未减，然豪强大族却反受恩

① 《宋会要》方域一四之五，第 7548 页上。
② 《宋会要》食货七之一二，第 4911 页下－4912 页上。
③ 《宋会要》食货七之一八，第 4914 页下。
④ 《后乐集》卷一三《论围田札子》，影印文渊阁四库全书本。
⑤ （宋）强至：《祠部集》卷三五《曾府君(公望)墓志铭》，影印文渊阁四库全书本，第 1091 册，391 页。
⑥ 《宋史》卷二六七《赵昌言传》，第 9196 页。
⑦ 《宋史》卷二九一《李若谷传》，第 9739 页。
⑧ （宋）毕仲游：《西台集》卷一三《朝议大夫贾公墓志铭》，影印文渊阁四库全书本，1122 册，第 167 页。
⑨ 《宋会要》食货一四之四七，第 5061 页下。

泽。譬如徽宗时期，淮甸略有歉收，中央乃布诏令："春秋二租及官所贷缗钱在民者，悉阁之"。但州县官吏却与豪强大族为伍，致"其非所应阁者，诡免甚众"，"凡所蠲放，率及富强有力之家，而贫民下户鲜受其惠"[①]。其实，无论吉年仓盈，还是凶年饥岁，朝廷采取的减免田赋、租税的种种举措，就广大的饥民、贫者而言，"惟守田亩，孰为当恤"[②]。

地方官吏与豪强大族勾结远非上述，在其他方面，史料中亦多有茂现。如在官府禁榷商品中获利行为有之，"天平兴国三年（977）右拾遗郭泌上言：剑南诸州官粜盐，斤为钱七十。盐井睿深，鬻盐极苦，樵薪益贯，辇之甚艰，加之风水之虞，或之漂丧；豪民黠吏，相与为奸，贱市于官，贵粜于民，至有斤获钱数百，官亏岁额，民食贵盐。"[③]在司法案件中，"权在豪民，则豪民得以为横"[④]，虽民有冤而不得申；残害细民时，"政委富室，兜揽公事，商量关节妄作祸福"[⑤]，等等。地方官吏与豪强大族的勾结行为严重影响了封建政府的财税收入和劳役力量，就像蚁穴破堤一样危害着北宋帝国政权。

（二） 地方官吏对豪强大族的压制

北宋的地方豪强大族与秦汉时期的豪族地主有所不同，无论其地方势力还是影响力都远不如秦汉时期强大和猖狂，但对北宋政权的稳定依然有着不同程度的破坏作用。他们依靠自己较多的财富一方面役使贫民、敲诈弱势，另一方面使用不同形式去勾结吏胥、贿赂地方官员而获得私利。[⑥]地方官吏与豪强大族勾结，纵容他们违纪欺上，乃至造成赋税失陷、"官弱民强"的消极后果。这无疑严重影响到地方安宁和百姓生存。地方官吏作为中央派驻地方的代表，与皇帝、士大夫 等属同一利益集团。因而从维护皇权统治和自身利益的角度出发，他们亦会对豪强大族施以必要打击，以限制地方势力的过度膨胀而危及统治。

掣肘地方官吏田租赋税的征收而遭官府打击。就整个北宋朝而言，豪强依仗权势抗捐抗租、赖赋漏税之事时有发生，以致于严重影响到政府的财政收入。时间日久，地方官员与豪强大姓间的矛盾就会由隐而现，彼此摩擦升级成必然

① （宋）佚名：《名公书判清明集》附录三《户案呈委官检踏旱伤事》，北京：中国社会科学出版社，2005年，第534－535页。
② （宋）陆游：《渭南文集》卷四《上殿札子》，吉林出版集团有限责任公司，2005年，第2001－2002页。
③ 《宋史》卷一八三《食货志下五》，第4472页。
④ （宋）吴儆：《竹洲文集》卷三《县令》，影印文渊阁四库全书本，第1142册，223页。
页。
⑤ 《宋会要》职官七三之六一，第4047页上。
⑥ 谷更有：《唐宋国家与乡村社会》，北京：中国社会科学出版社，2006年，第211页。

之势。徽宗宣和六年，面对此状，有臣僚大胆妄言："京西等处二税及坊场酒税，拖欠贯万不少，悉非良民，不纳多是形势顽猾人户欺隐，又高邮县共欠一十余万贯石，作逃移者四万七千余户，每岁辄除额税五万二千余贯石，盖州县之官不能治豪右，抑兼并，贫下之户为豪右兼并其籍，妄申逃移，失陷省税"[①]。此言或许有些虚夸。但一方面豪强大姓等"人户侵耕冒佃，不纳租税"[②]，另一方面以农为生的农民却无可耕之地，又无法缴租，故而致政府租税流失，这样长期下去造成了"版曹财赋每每不足"[③]却是不争事实。关于此，亦可从由于抗赋税等而受到惩罚等相关史料记载中得以佐证。据史所载，在宋真宗时期，建州孔目吏由于"不时入税"，王安石父王益知此事后，给予了严厉处分[④]。豪强大姓依仗着权势造成政府赋税失陷，终会触动"足上供"的敏感神经。在权衡利弊的基础上，精强守业的地方官吏，就会伺机出手，打击赖税抗租的豪强大姓。浮梁县令胡顺之打击豪强臧氏，"悉令掩捕，驱至县，其家男子年十六以上尽痛杖之"[⑤]即为其例。

蔑视权威，恣意干预官吏行政而遭受打击。在封建社会，地方官吏代表着最高统治者——皇帝行使权力，因而其权力和威严是不可侵犯的，豪强大族越线超过限度，地方官吏就会出手反击。仁宗时期，泉州晋江人苏缄以举进士，并调广州南海主簿，"州领蕃舶，每商至，则择官阅实其费，商皆豪家大族，习以客礼见主者，缄以选往，商樊氏辄升阶就席，缄诘而杖之。樊诉于州，州召责缄，缄曰：'主簿虽卑，邑官也，商虽富，部民也，邑官杖部民，有何不可?'州不能诘"。[⑥]意在表明，基层官吏地位虽低，然仍属于统治阶级中的一员，权威是不容侵犯的，而豪强贾商虽然拥有巨额财富，但终归于民也，不能无视朝纲国法，蔑视官员权威，侵者受罚，理所当然矣！咆哮公堂，干预政务，罪加处之。真宗时期，鲜于侁摄治婺源，知奸民汪氏依仗权势而横行乡里、因事抵法等诸事，甚为恼怒，"立杖之，恶类屏迹"[⑦]。仁宗时期，张次元知常州武进县，"白鹤溪导隔湖，溉民田甚广，岁久湮塞"，知县张次元"力浚之。大族有冒其地者，飞语撼摇，竟不动"[⑧]；王博文知开封府时，"就都城豪右邸舍侵通

① 《文献通考》卷二七《国用考五》，考第 260 页上中。
② 《宋会要》食货六之三六，第 4897 页上。
③ 《文献通考》卷五《田赋考五》，考第 65 页下。
④ 《王文公文集》卷三三《先大夫述》，第 389 页。
⑤ （宋）司马光：《涑水记闻》卷六《胡顺之》，中华书局，1975 年，第 109-110 页。
⑥ 《宋史》卷四四六《苏缄传》，第 13156 页。
⑦ 《宋史》卷三四四《鲜于侁传》，第 10936 页。
⑧ （宋)邹浩：《道乡先生邹忠公文集》卷四〇《故朝请郎张公行状》，《宋集珍本丛刊》第 31 册，北京：

衙”[①]之事施法甚严，渐打击之。即便至北宋末年徽宗时期，奸臣当道、朝廷暗弱，对豪强侵权行为亦无松懈。庄徽任安州安陆县令，“县多强宗大姓，以侵渔间里为能，令不之从，则持其短长以逞。公至一切以法裁之，诸豪皆怒，合为飞语撼公，公不为变，既久，知其不可幸而肆也，皆靡然而服”[②]。

破坏社会治安，影响地方安宁而遭遇打击。促经济发展、保地方平安是地方官吏的重要职责。地方官员授中央差注，充任地方，可以漠视豪强大族欺凌乡间小民，但就豪强大族影响政治统治的的违失之举，却不会坐视不管，因为其本身亦是影响官员政绩和政治前途的大问题。豪强大族武断乡曲、欺压百姓，乃至于造成百姓“弃捐乡井而逃，自经沟渎而死”，甚至“流为海寇”[③]。由于这教学法行为过于嚣张，影响甚恶。久之，豪强大族必然与地方官吏在诸事方面发生摩擦、碰撞，从而沦为打击的对象。神宗时期，邵亢知开封府，严惩治安事件，“籍里间恶少年，与吏之废停者，一有所犯，皆迁处之，畿下斗讼为之衰止”[④]。

（三）地方官吏对普通百姓的剥削

北宋一脉，秉持皇帝与“士大夫共治天下”的治国理念。一方面，这样做使更多的地主、豪绅等地方势力获得了参与政治的机会，扩大了封建统治的阶级基础；另一方面，地方官员唯皇命是从，直接造成了各级地方官吏治国理政时对普通百姓利益感受的忽略。况且，在推行官、职、差遣分授的情况下，地方官员由中央差注而非选民直接选举产生，“足上供”[⑤]取悦于上才是各级官员从政的要旨所在。因此，在地方权力运行中，造成了“郡县太轻于下，而委琐不足恃，兵财太关于上，而重迟不易举”[⑥]的局面。

普通百姓赋役沉重。种地缴赋、经商纳税乃天经地义，是民养官的主体形式。“赋税是官僚、军队、教士和宫廷的生活源泉，一句话，它是行政权力整个机构的生活源泉”[⑦]。官僚机构运行、官吏生计发展，赖于百姓缴纳财政税赋，“国家用调责之三司(又称“计省”)，三司责之转运使，转运使责之州，

线装书局，2004年，第61页。

① 《宋史》卷二九一《王博文传》，第9745页。

② （宋）汪藻：《浮溪集》卷二六《徽猷阁待制致仕赠少师溢嘻简庄公墓志铭》，影印文渊阁四库全书本，第1128册，249页。

③ （宋）梅应、刘锡：《开庆四明续志》卷六《省札》，北京：国家图书出版社，2004年，第5991页。

④ 《宋史》卷三一七《邵亢传》，第10337页。

⑤ 《宋史》卷一六七《职官志七》，第3946页。

⑥ (宋)陈亮：《陈亮集》卷一《上孝宗皇帝第一书》，北京：中华书局，1987年，第6页。

⑦ 马克思：《路易·波拿巴的雾月十八日》，载《马克思恩格斯选集》卷一，第697页。

州责之县，县责之民，至民而止”[①]。北宋时期，工商业较前代有较大发展，但与农业相比，远为逊色。农业仍是北宋的主要产业，是国家财赋收入的最主要来源，耕作其间的农民即是财赋的主要承担者，“农夫输于巨室，巨室输于州县，州县输于朝廷。以之禄士，以之铜军，经费万端，其始尽出于农也”[②]。北宋农业相当发达，财力、物力方面远较唐朝雄厚得多。宋太宗论及于此时，无不自豪地说：“国家岁入财数倍于唐。”[③]但丰盈的财政收入远不能满足北宋的用度开支之需。与前朝不同，北宋权力防范尤甚，推行“以文驭武”之策，在管理体制上，文、武交叉，互相钳制；在干部任用上，官、职、差遣分殊，乃至造成冗官、冗费等问题始终高居不下，长期以往，财政入不敷出。为平衡财政用度、应对财政危机，中央不断征赋敛税地方。在中央的盘剥下，掌一路财计的转运司亦手无余财，“今也转运司徒报上供之数于户部，而转输运致之实则无之，则其所以总一路之财计者，将何所用也?茶盐则已受其剩利于榷务都场，而提举司受其捎留，掌其住卖，督其煎煮，为之索通理债而已。经总制钱，州郡各以趁办上供，而提刑者徒文移知通，收索季帐，稽考纲解，以报户部而已。”[④]悉为上供，“不取于民，则何所取之？”[⑤]因此，用“苛税猛于虎”形容北宋赋役繁重丝毫不过分。

地方官吏对百姓的额外盘剥。提前催税是地方官吏的惯常做法。依据北宋律法，赋税征收有相对固定的时间期限，但地方官吏为了取悦上级，却不按章执行，“受纳之初，便行催督。蚕方成丝，即催夏税，禾未登场，即催冬苗”[⑥]。如此催税，仁宗天圣初年，陕西转运使俞献卿言及于此时，感慨地说，“人皆谓稻苗未立而和籴，桑叶未吐而和买。”[⑦]地里麦子尚未灌浆、秋熟之稻还不曾上场，蚕也还未“上架”吐丝，然催税官吏却早已踏门数次。百姓为了免于受罚，不得以而勉强应差，提前收割庄稼，摘采蚕茧，从而导致收成减产。不仅如此，在麦、谷等农作物的收购上，地方官吏又玩弄种种伎俩，故意看低农作物成色，以克扣籴本，压低价格，“科买物色，直千金而仅支百金”[⑧]。真宗时

① （宋）范镇：《宋朝诸臣奏议》卷四《上仁宗论水旱乞裁节国用》，上海：上海古籍出版社，1999年，第408页。
② （宋）王柏：《鲁斋王文宪公文集》卷七《贩济利害书》，影印文渊阁四库全书本，第1186册，115页。
③ 《宋史》卷二六七《陈恕传》，第9200页。
④ （宋）叶适：《叶适集》卷一四《监司》，北京：中华书局，1960年，第810页。
⑤ （宋）陆九渊：《陆九渊集》卷八《与张春卿》，北京：中华书局，1980年，第105页。
⑥ 《宋会要》食货七〇之四四，第6392页下。
⑦ 《长编》卷一〇〇，天圣元年四月辛丑，第2311页。
⑧ （宋）柳开：《定斋集》卷四《乞戒谕守令恤民札子》，影印文渊阁四库全书本，第1157册，第607页。

期，重臣范仲淹论及和买时，“物价十倍，吏辱百端，输纳未前，如负重罪。一年之中，或至数四。官中虽给价直，岂能补其疮痍?”[①]此外，以路级为首的地方官吏，还想方设法虚设税目、增加税额。譬如哲宗初年，梓州路转运副使李踪在江南、两浙、淮南等路，“以根究逃移为名，增常赋取民”[②]；徽宗晚期，憧川府路计度转运副使卢知原，在所辖路“私置边垒、厚增赋税”[③]。

地方官吏对百姓巧取豪夺。受纳赋税之时，地方官吏盘计专营，巧设借口勒索于民。这样做，从好的方面曰州仓满溢、风雨腐蚀，从坏的角度曰民饥无食、逃荒他乡。如此之景，恰如宣和四年，徽宗下诏所论：“州县仓场受纳多不以时，留滞乡民，物斛露积，或遇风雨，遂成弃物。非理退换，为害不细”[④]。地产之物，百姓置集市售之，兑钱以购置它物。但是，在和买时，亦有官吏身影，微薄之利还得再遭他们盘剥。宣和七年，臣僚杨时还上奏曰：“今预买实得一千，民间赔费己多，况又未必得也！”“官纵胥吏为奸，只与时值之半所省亦多矣”[⑤]。这并非虚言之词，仅是所见所闻的据实陈奏罢了。受纳和籴米时，地方官吏暗藏伎俩，或以斗斛做文章，或“印给虚钞，折价入己”[⑥]。征税时官吏如此操作，自然成为既得利益者，却造成了百姓未尝得钱的后果。

地方官吏狱讼司法中的枉法腐败。地方官吏是权力中枢群体的利益执行者、维护者。从某种意义上说，他们代表着国家统治或政府权力，掌握着征税、执法等公权力，作为中央权力的延伸而“架于社会之上”[⑦]。《宋会要》刑法三之十二中，对州县等地方政府的司法权限翔有记载：县应讼事，“徒罪以上送本州”；州受理徒罪以上和上诉案件；州处置不当，则递呈转运司，转运司“躬亲取勘，尽理施行”。但在黑暗的地方政治中，司法置所绝非喊冤叫屈、伸张正义的理想之地，而是手握司法权的官吏借狱弄市，从中获益的场所。州府、郡县等地方官员长公然鬻狱。真宗景德年间，纠察刑狱王曾、赵稹纠察在京刑狱司，察后上言：“咸平县民妇卢与义争财，府、县官吏态受其贿。”[⑧]显然，王曾等举案所指的并非个例，而是已经成为普遍性的一种司法现象。否则，将

① （清）范能濬：《范仲淹全集》卷上《奏为置官专管每年上供军须杂物》，南京：凤凰出版社，2004年，第500页。
② 《宋会要》职官六六之三三，第3884页下。
③ 《宋会要》职官六九之六一七，第3D32页下一3933页上。
④ 《宋会要》刑法二之八六，第6538页下。
⑤ （宋）杨时：《龟山集》卷四《论时事》，影印文渊阁四库全书本，第1125册，第150页。
⑥ 《宋会要》刑法六之二七，第6707页上。
⑦ 《马克思恩格斯选集》（第四卷），北京：人民出版社，1995年，第167－168页。
⑧ 《宋会要》刑法三之五七，第6606页上。

鸡毛蒜皮般的小事都奏于决断国是的皇帝，显然不妥。徽宗时，阳武民“佣于富家，其室美，富子欲私之，弗得，怒杀之，而赂其夫，使勿言。事觉，府、县及大理鬻狱，奕受诏鞫讯，皆伏辜。”[①]其实，关于此，略阅《水浒传》中涉及司法之章节，必然领会其意。以知州、知县等为首的地方长官视利而故而曲其直，公然鬻狱的行为使北宋司法腐败丛生，致受冤之民无处申诉。尤为甚者，地方司法官坐食其利、一意贪饕，专事交结、贪图享乐，对民讼之事懒于理会又使这种现象再度严重。

二　属民对地方官吏权力的制约

生存，乃万民之本。诚如安东尼．吉登斯言：“传统国家的农民长居于难以忍受的贫困状态之中，税官们占用他们所产一切剩余，他们遭受着饥饿、慢性病和瘟疫的煎熬。”[②]在北宋地方政治权力运作中，官吏与豪强媾和勾结，肆无忌惮、鱼肉乡邻的种种恶行，无疑使广大属民不堪忍受。凡遇灾荒之年，势必阻断贫疾困苦百姓的生存之路。唯有路途：或离乡背井、沿路乞讨，或聚众滋事、抗击官府。尽管抗争的方式较为极端，影响力也相对微弱。然而，属民的背上“失范”之举却在一定程度上起到了监督制约地方权力的积极作用。

豪强大族势力一定程度上制约地方官吏权力滥用。就整个北宋朝言，豪强依仗权势抗捐抗租、赖赋漏税之事时有发生，以致于严重影响到政府的财政收入。时间日久，地方官员与豪强大族间的矛盾就会由隐而现，彼此摩擦升级成必然之势。徽宗宣和六年，面对此状，有臣僚大胆妄言：“京西等处二税及坊场酒税，拖欠贯万不少，悉非良民，不纳多是形势顽猾人户欺隐，又高邮县共欠一十余万贯石，作逃移者四万七千余户，每岁辄除额税五万二千余贯石，盖州县之官不能治豪右，抑兼并，贫下之户为豪右兼并其籍，妄申逃移，失陷省税”[③]。此言或许有些虚夸。但一方面豪强大族等“人户侵耕冒佃，不纳租税”[④]，另一方面以农为生的农民却无可耕之地，又无法缴租，故而致政府租税流失，这样长期下去造成了“版曹财赋每每不足”[⑤]却是不争事实。关于此，亦可从由于抗赋税等而受到惩罚等相关史料记载中得以佐证。据史所载，在宋真宗时期，

① 《宋史》卷三五五《虞奕传》，第 11194 页。
② （英）吉登斯著：《民族、国家与暴力》，胡宗泽等译，北京：生活.读书.新知三联书店 1998 年，第 72 页。
③ 《文献通考》卷二七《国用考五》，第 260 页中 。
④ 《宋会要》食货六之三六，第 4897 页上。
⑤ 《文献通考》卷五《田赋考五》，考第 65 页下。

建州孔目吏由于“不时入税”，王安石父王益知此事后，给予了严厉处分[①]。豪强大族依仗着权势造成政府赋税失陷，终会触动“足上供”的敏感神经。在权衡利弊的基础上，精强守业的地方官吏，就会伺机出手，打击赖税抗租的豪强大族。浮梁县令胡顺之打击豪强臧氏，“悉令掩捕，驱至县，其家男子年十六以上尽痛杖之”[②]即为其例。

乡村组织互动是约束地方官吏权力的直接力量。北宋乡村基层组织就性质言，可分为乡村行政组织和乡村民间组织。乡村行政组织相较复杂，大致以熙丰变法为界，分前后两个阶段： 熙丰前以催征赋税为职能的乡、管等组织和以维护治安为职能的耆等组织并列，共同行使乡村组织的职能；推行保甲制以后，都、保等逐渐演变为最重要的乡村行政组织。乡村民间组织包括因血缘关系形成的宗族组织以及无血缘关系的组织，如经济组织、宗教组织、民间武装等等。就北宋朝言，乡村民间组织绝非孤立于国家权力之外，而是与乡村行政组织有着千丝万缕的联系，甚至与乡村行政组织互相渗透。彼此的互动，既有助于职能的履行，也是对基层权力运行起到一定的监督和制约作用。

渗透与控制是宗族组织与行政组织的互动的基本形式。北宋时期，有许多宗族聚居的村落，《夷坚乙志》卷一五载“乐平县何冲里，皆程氏所居”[③]；《夷坚志》卷一《曹家莲花》载“鄱阳义仁乡车门，一大聚落也，曹氏环而居之，至数十百家”[④]，《水浒传》载“史家村、祝家庄、李家庄、息家庄及穆家庄等无一不是族姓聚居而成的村落。”[⑤]北宋乡、耆等乡村行政组织一般都是以村落为基础编制的，而都、保则是以人户为基础编排的。乡、耆等乡村行政组织的划分，虽然某些宗族聚居的自然村落被割裂，但所涉范围相对有限，宗族聚居村落基本保留下来。依据宋代役法，乡村行政组织头目由多五等户制下的上三等户担任[⑥]。据《续资治通鉴长编》载：熙宁改制前，“耆长、弓手之类，须正身充役”，到熙宁时期才允许“役人正身不愿者，今来兼许雇人”[⑦]；保正长初选时，一般也对就被选任者有明确要求，即“物力高强，即素为其乡闾所服、又不肯乞取侵牟人户”[⑧]。也就是说，乡村行政组织头目多由有一定地位的头面

① 《王文公文集》卷三三《先大夫述》，第 389 页。
② (宋)司马光：《涑水记闻》卷六《胡顺之》，北京：中华书局，1975 年，第 109-110 页。
③ (宋)洪迈：《夷坚志》卷一五《水斗》，北京：中华书局，1975 年。
④ (宋)洪迈：《夷坚志》卷一〇《曹家莲花》，北京：中华书局，1975 年。
⑤ 参见高敏：《从<水浒传>看宋元时期的庄客、庄户与庄园主的矛盾》，《郑州大学学报》1993 年第 4 期。
⑥ 宋稀：《宋代役法与户等的关系》，《宋史研究集》第 13 辑，台北：“国立编译馆”，1981 年。
⑦ 《长编》卷三七八，元祐元年五月辛巳，第 9187 页。
⑧ 《长编》卷二三五，熙宁五年七月庚寅，第 5707 页。

人物（如宗族内有官户，则由任官者充之）充任。而这些人物，往往与宗族选任条件多有重合。当然，宗族有势力的人物充任乡村行政组织头目，也有助于行政组织的运行。这诚如司马光言“旧日差役之时，所差皆土著良民，各有宗族田产，使之作公人管干诸事，各自爱惜，使之主守官物，少敢侵盗，所以然者，事发逃亡，有宗族田产以累其心故也。”①

宗族组织与乡村行政组织互相渗透，一方面加强了国家权力对宗族组织的控制，当宗族组织遇到无法处理的事件时，会求助国家权力以维护宗族内部秩序，譬如苏州范氏家族《义庄规范》遭族人破坏，为保威严，求朝廷“特降指挥下苏州，应系诸房子弟有违犯规矩之人，许令官司受理”②。另一方面亦有助于乡村基层权力运行，州县等地方政务行之基层，仅仅依靠官吏自身力量难于推行，某些时候也还得借助于乡村行政组织或官户、宗族大姓等地方势力，以维其权、行政令。依次推之，其他乡村组织，如社仓、义役等民间经济组织，“念佛净社”等宗教组织等也有类似的作用。从其运行状况看，乡村组织互动对基层权力运行具有明显的制约作用。

聚众维权是百姓防止地方官吏滥权的有效方式。名目繁多的赋役、官府的额外盘剥已使下层民众不堪重负，各级官吏巧取豪夺，豪强大族赋税转嫁，更让普通百姓难获喘息机会。太宗初年，张鉴受朝廷委派，至关中、西蜀一带，获知下层民众生活之状，乃上疏言，支移“往返千里，费耗十倍，愁苦怨叹充塞路岐”③。北宋初年尚且如此，何况中晚期呢？人丁税虽至耄耋而不得免。“人成丁，岁赋钱三百六十，谓之身钱”④。由于人丁税沉重，非富裕之家难以承受，竟然造成“民有子者或不养，或卖为僮仆，或度为释老”⑤。徭役年年不息，与民休息实属“空头支票”。除沉重的赋税徭役外，附加税也是多如牛毛。太宗至道年间，涉于对李继迁战争需要，百姓不仅要服徭役，还要馈送军用粮草，为此死者十余万人，“关西父哭子，弟哭兄，妻哭夫，悲哀之声，感动行路”⑥。仁宗时期，范仲淹论和籴时，也无不掩饰地说，浙江诸路“岁籴米六百万石，其所籴之价，与辇运之费，每岁共享钱三百余万贯文。又贫弱之民，困于赋敛，

① 《宋会要》食货六五之二九，第 6171 页。
② （清）范能濬：《范仲淹全集》卷一一《义庄规矩》，第 917 页。
③ 《宋史》卷二七七《张鉴传》，第 9417 页。
④ （宋）陈师道：《后山谈丛》卷四，北京：中华书局 2007 年，第 54 页。
⑤ 《长编》卷六七，大中祥符元年正月戊申，第 1278 页。
⑥ 《长编》卷四一，至道三年十月戊午，第 874 页。

岁伐桑枣，鬻而为薪”[①]。迫于生计需要，百姓聚众而起，与官府形成对抗之势，以维护自己的权利。神宗时期，陕西募兵，且募民养保马，“当时商功利之臣所在成聚”，京东都转运使吴居厚最为掊克，“剧盗王冲因民不忍，聚众数千，欲乘其(吴居厚)行部至徐，篡取投诸冶。居厚闻知，间道遁去”[②]。聚众维权尽管有些消极，却也让地方官吏为之震撼，贪墨行事略有收敛，起到了权力制约的效果。

揭竿而起是百姓抗击地方官吏滥权的极端行为。邢昺与皇帝对话，论及民患时，对曰：“民之灾患大者有四：‘一曰疫，二曰旱，三曰水，四曰畜灾。岁必有其一，但或轻或重耳’”[③]。自然灾害频繁降袭，对赋役压身的普通百姓犹如雪上加霜。在此情况下，地方政府本应该体恤民情、着力救灾。但是，地方官吏心思却懒放于此，而是力保“足上供”以获迁陟，或贪污谋财以求享乐。腐败的地方政治，久之而失统治基础，将普通百姓推到了自己的对立面，迫于无奈选择弃礼叛上之路，成为埋葬旧王朝的“掘墓人”。

依照北宋律法，“诸道刺史、县令，职在养民，所宜敦劝，各令储蓄，以备凶荒”[④]，类似诏令也比比皆是。但地方政府却视而不见，不予贯彻执行。“以丰稔之岁，粒米狼戾，公家既不肯收籴，私家又不敢积蓄。所收之穀，随手糜散，春指夏熟，夏望秋成，上下偷安，莫为久计”[⑤]。丰年之时大肆挥霍、泼撒无数，不思灾年之艰，故灾年骤至而无赈灾之粮。国家粮库尚无余粮而成摆设，地方粮仓亦与此同，“县官仓廪，素无蓄积，赡给军众，犹恐不足，固无赢余可以赈贷”[⑥]。各级官府漠然视之的态度，造成荒年不赈灾，百姓无粮可食，知州、知县们“坐视饥民死亡，全无措置”[⑦]即是其真实映照。数万无以生计的百姓只得铤而走险，揭竿而起、谋乱叛上。凡遇旱涝灾害，奸商囤粮置仓而不售，余粮官吏充之而封库，造成粮价暴涨，民食艰阻。如此发展下去，百姓聚而起事，“大者近百人，小亦不下数十人，所在剽掳，官司不能禁。自光、寿以南距江，亦皆如是”。北宋末，方腊弃礼乱上即是相当典型的例子。宣和二年冬，方腊揭竿举义，震动朝野。龙图阁直学士陈遘上疏曰：“妖贼陵暴州县，唯搜

① （清）范能濬：《范仲淹全集》卷上《答手诏陈十事》，第 482 页。
② 《宋史》卷三四三《吴居厚传》，第 10922 页。
③ 《宋史》卷四三一《邢昺传》，第 12799 页。
④ 《宋会要》刑法二之一，第 6496 页上。
⑤ （宋）司马光：《司马光奏议》卷二一《赈赡流民札子》，太原：山西人民出版社，1986 年，第 237～238 页。
⑥ 《司马光奏议》卷一四《感慈塔札子》，第 155 页。
⑦ 《宋会要》职官七一之一〇，第 3796 页下。

求官吏，恣行杀戮。往往断截支体，探取肺肝，或熬以鼎油，或射以劲矢，备极惨毒，不偿怨心，盖贪污嗜利之人，倚法侵牟骚动，不知艺极。积有不平之气，结于民心，一旦乘势如此，可为悲痛！”[1]惨痛教训为之尤深，乃历朝所鉴也。南宋理宗时，秘书郎危昭德“国之命在民，民之命在士大夫。士大夫不廉，朘民膏血，为已甘腴，民不堪命矣。”[2]作为统治集团的上层人士，能有此深刻的体认，实属难能可贵。

① 《宋史》卷四四七《陈遵传》，第 13182 页。
② 《宋史》卷四二四《危昭德传》，第 12681～12682 页。

第六章 北宋官僚权力制约机制的评价与启示

官僚政治中的权力制约是一项复杂的系统工程，它牵涉的关系极为复杂，既牵涉于权力内外之间，又纵贯于从中央到地方各行政层级。说到底，官僚权力制约即是政治权力系统内外各种关系的平衡与调适的问题。北宋官僚权力制约亦无例外。

总体观之，北宋官僚政治呈现出一幅恭维奉承、和气升平却暗藏刀光剑影的壮丽图景。一方面，皇权更迭基本保持平稳，清廉独狷介之士时而振荡政坛；另一方面，官场的明争暗斗却始终未能停息，庸官不断、贪官不绝，终而在蔡京、童贯等奸宦乱臣的叫嚣声中黯然“谢幕”。试问，究竟是何故致其如此呢？北宋官僚政治运作的机理又从何言起呢？政治权力制约机制的基本架构，有效性及其缺陷又在何处呢？欲解其惑，尚需博采众家之长，深入其中而细辨之。

第一节 北宋官僚权力制约机制的评价

对北宋官僚政治中的制约机制的评价，决不能以“或优或劣”一言而弊之。从辩证法的视角看，一分为二地评价北宋官僚政治权力制约机制不失为可取之举。下面就其成效及价值善加梳理。

一 官僚权力制约机制成效明显

从960年赵匡胤“陈桥兵变”废周立宋，至1127年“靖康之耻”徽、钦二帝被俘北宋亡，承续时间达一百六十八年,而非如史上秦、隋等短命王朝。深究其因无疑是复杂多样因素互动媾和所致。权力制约机制是伴之其间的重要变量，这亦是不容回避的。综观北宋一朝的政治发展，建国伊始就出现政治病态之样，当作为统治者皇帝能力强悍时，当朝大臣就成为敢怒不敢言的奴隶；当作为统治者皇帝较为懦弱时，当朝大臣就会变成奸臣横行，当道夺权，良臣敢怒不敢言，不少大臣为了寻求政治生存空间，接受了开国皇帝赵匡胤倡导的为官“多积金银，厚自娱乐”和“好官不过多得钱”的做官为钱的政治理念，整个官场恶气满庭、腐化堕落的政治风气盛行。如此政治思想的指导下的北宋，很多制度、诏令、法律都将成为摆设，政令不通，令行不禁止现象已经司空见惯，行政官僚队伍膨胀、行政效率低下是其明显的政治特征。在此情况下，推行官僚

政治权力制约机制，加强中央集权，取得较为明显得政治成效，使北宋政治日趋稳定。

（一）　权力运转平衡，制约成效凸显

公元前 221 年，嬴政并吞六国而得天下，并建立了专制的集权制封建国家，自称始皇帝。就中央集权制国家而言，皇帝乃天之子代天行政，拥有最高的绝对的权威，并以权力主宰者的身份掌握着全国政治、经济和文化等各项资源的配置权。《史记》中载："六合之内，皇帝之土，人迹所至，无不臣者。"[①]天下所存者，莫不纳入君王视阈，成为其私。皇权至高无上，任何人不得亵渎皇命，侵犯皇权。以此为端，巩固皇权统治乃国家政治生活的主题，甚或说是国家政治生活的全部内容。基于巩固一姓之皇权、维系万世之基业的需要，庞大的官僚政治体系逐渐建立起来，延袭至北宋而日臻完善。

北宋承袭前制却略显新意是赵氏一脉巩固万世基业之法。就政治权力制约，北宋施以"上下相维、左右相制"的运行机制。赵氏皇权至高无上，却并非不受任何约束。《宋律》、《宋刑统》、《庆元条法事类》等北宋律法虽然字里行间没有明确规定皇帝的职责、权限，但赵氏"祖宗之法"、条陈规章中却有类似的条文：一是凭祖宗家法规制约皇权。御笔手诏乃诏命之一种，代表皇帝亲笔之意，他人不得质疑。手诏多不经草拟及颁宣而直接下达受诏人，具有不可抗拒性的特征，受诏人接诏后必须无条件执行。可以这样认为，手诏是皇帝最高权威的重要体现。北宋时期，皇帝相当重视手诏的使用，不仅使用谨慎，而且就手诏的颁发程序、对象有明确规定，"须候面奏议，方得施行"，"除宰相、亲王、枢密使有所陈请，依例或降手诏、手书，自余臣僚更不降于手诏、手书"[②]。体现皇帝权威的手诏尚且如此，皇储的的拟选、重臣特旨除授等亦与此相似。

二是以儒家道德规范制约皇权。北宋施以皇帝与"士大夫共治天下"，朝臣需要恪守儒家纲常伦理，皇帝亦如此。君主治理天下，要在仁义而已矣。北宋立国初，赵匡胤与重臣赵普关于"天下谁之大"的谈话亦表明了这一点。赵普论及的"道理最大"，不仅仅指道统、天道，亦指儒家忠、信、仁、义等道德经典，皇帝也需要受其约束。即便皇权都是这样，其他官僚政治权力也就无需多言了。

① 《史记》卷六《秦始皇本纪第六》，第 245 页。
② 《长编》卷一九六，元祐七年二月癸卯，第 4742 页。

就权力中枢而言，中书门下和枢密院相互牵制，两府三司之间的相互制约，政事机构与台谏机构彼此约束，三省机构之间的制衡等等。就地方权力而言，路极机构之间的制约，路级对州、县的制约，州、县对路的约束，州、县内部之间的制衡等等。值得一提的是，北宋善于从五代皇朝更迭的历史中汲取教训，“重上轻下”的用意尤其明显，将重臣谋权犯上作为颠覆皇权专制的最大敌人，重于武臣防范和权力制约。赵匡胤谈及武臣危害时，毫不避讳地说：“选儒臣干事者百余，分治大藩，纵皆贪浊，亦未及武臣一人”[①]，军事机构枢密院使、枢密院副使的配置即是佐证。北宋官僚政治权力制约交叉错置、彼此制约，构建起一个相对封闭、自成体系的制约系统，这就充分地保证了政治权力的平稳运作。就整个北宋朝而言，虽然也出现了不少的贪官、庸员，却少有叛臣、逆臣，归根结底，其关键在于对政治权力的有效监督及其制约。相对有效的权力运行及其制约机制，避免了重臣、近臣权力的过度膨胀，乃到权倾朝野危及皇权统治秩序。

相较于中枢权力的制约而言，对地方官僚权力的制约也没有放松。为强化中央集权，维护皇帝权威，无论在制度建设，还是机制设计上都有所完善，“择人行权、割辖事权”是中央政府统辖地方官僚政治权力的有效手段。赵宋王朝一方面直接插足地方官员的选拔任用，地方官员的黜陟，甚至生杀予夺权都掌控在中央；另一方面通过机构设置、事权分授等方式弱化地方事权，实现对地方“稍夺其权，制其钱谷，收其精兵”，已达到强化对地方控制之目的。甚至最基层的行政机构的官僚权力也不曾放松管制，通过基层官与吏胥的行政关系，实现相互制衡。可见，北宋中枢权力对地方官僚权力的防范和制约可谓煞费心机、处处设防。而这些权力防范措施恰恰是北宋政权处乱世而得以稳固的根本原因。

（二） 借古法而创设新制有历史进步性

政治权力产生于调整社会政治关系和管理众人之事的需要。最大限度地实现政治利益是统治者运用政治权力的基本目标。在中国古代思想家视阈里，政治的权力行使是为了削减人们的困苦和侵夺，追求“和谐”的自然状态。但基

① 《长编》卷十三，开宝五年十一月丁巳，第 293 页。

本于复杂政治社会中的权力却是一个矛盾综合体，也正是矛盾的复杂性决定了权力作为实现利益的工具具有利他和利己的双重性格：当政治权力体现为公共性、有限性等属性时，权力犹如“天使”，这时权力表现出公平、平等的一面；当权力体现为扩张性、私利性等属性时，权力犹如“恶魔”，这时权力异化，完全沦为满足掌权者个人私欲的工具。事实上，权力的双重性格恰好反映出人性的两个面。远古时代尧舜禹行使政治权力，乃理想而偏离现实；专制社会的帝王行权，乃现实而不可避之。所以说，理性社会是权力有限的社会，亦是权力受到监督和制约的社会，此乃人类政治社会发展的基本规律。

不受任何制约的权力必然产生腐败，历代帝王及其辅臣们圣贤明德也好，昏庸奸逆也罢，都深谙其间的道理，并为此苦苦寻求，以期发现权力制约和权力效率间的黄金分割点。战国秦汉既是我国迈入封建社会的起步阶段，亦是权力制约的萌芽和探索时期。秦在中央执政机构设“三公”即丞相、太尉和御史大夫为行政长官而分割事权，这既是权力制约亦彼此制衡，次之有“九卿”，共同辅佐皇帝管理全国军政事宜。在地方推行郡县制，郡治所属各县，设郡尉，郡守，监御史臣僚；县管下属各乡，设县尉，县令等官职。地方行政机构的权限既受制于上，又掣肘于左右，譬如县令偶尔由朝廷直接任免，监御史、郡尉也受制于朝廷，郡守无决断之权，但余之下属均由郡守任免。但郡级臣僚间形成了彼此监督、互相制约的关系。

三国两晋南北朝时期，中央权力制约机制呈缓慢发展态势，破除御史不能监察三公之惯例，创置言谏机构，享有谏诤、谋议的职权。而至晋时，御史中丞奏劾三公蔚然成风。南朝时，集书省从门下省分离出来，独立于三省之分，掌封驳之权。地方权力制约亦随之跟进，呈多元化的发展态势。隋唐五代，创设“三省六部制”，中央权力制约机制趋于完善。表现在：御史脱离禁宫皇城，成为相对独立的专门监督机构；门下省掌“省读奏案”而掌封驳职权，与中书、门下并列于外；权力制约机构独成体系，组织结构日趋复杂，职责分工也相对明确。权力制约机制历经千余年的发展演进、积累沉淀，从而为北宋权力制约机制的创制和实践奠定了基础。

北宋借鉴古法而创设新制，是我国封建社会权力制约机构发展的转型时期。北宋官僚权力制约体现在政治运行的方方面面，权力关系之间已经发生了较为明显的变化：

首先，行政机构设置而言，北宋前期，权力中枢机构在承袭三省六部制的

基础上，施以“两府三司”新制。元丰改制后，与前朝不同的是，三省长官虽然存在，但却“不予朝政”，不是宰相实职。在三省之外另设中书内省于禁中，称“政事堂”，尚书令掌佐天子，总揽百官并决于全国政务；枢密院执掌国防军务，枢密使无定员，“率以宰臣兼之”。“两府”各行其职，互不统属，并行于外。

其次，政府机构中官员职与权分、名与实离，官员空坐其位而无实权。北宋设立的台、省、监、寺等机构，官员无固定职数，无专职，悉皆出入分莅庶务。三省、六曹、二十四司类一般也以他官主判。即便有正官，非别敕而不得治理本司事务。行以名实分离制度，一方面有助于皇帝高度集权，另一方面加强了对行政权力的监督和制约。

最后，在地方权力机构建制及制约方面，推行州（军、监）、县制。路制机构虚设，初以监察职能为主，后来发展成为高于州的行政建制。路级长官随政治形势或任务而时异其名，主判官员如转运正、副使，提举常平、提点刑狱、提举学事等，由朝廷委派京朝官充任，职位虽然较安抚使略低，但却不是其直接下属，而只受安抚使协调，凡遇大事可越级直接上呈朝廷。州以知州充任，并以长史、通判、签书等辅佐之。尽管知州乃一州长官，但知州行使权力既要受制于路级官员的某些制约，亦要受州级佐官及幕职官、诸曹官的监督。县以知县（或县令）充任，置县丞、县尉和主簿等辅之，但此类辅官并非完全听命于知县使役，而是对知县行权起到一定的监督和制约作用。

二　行权受阻效率低下的时代局限性

权力制约具有辩证法的两面性，历史的进步性应该总结借鉴，历史的局限性也不应该忽视。权力运行与制约犹如一台天平，掌握平衡才能发挥最大效用。有效的权力制约需要寻求上对下、下对上间的权力制约平衡点，否则无论“多么好”的权力制约机制都难以达到预期的监督作用。不仅如此，保证信息的畅通亦是必要的，一方面有助于权力顶层机构获知施权概貌，以便及时采取相应的措施；另一方面有助于权力基层组织领会上层真实意图，从而提高施政效率。北宋官僚政治权力制约机制对维护赵宋王朝的发展与稳定发挥了重要作用，却也存在着官僚机构肿胀、权力失衡、官员冗余、政务运转信息不畅等诸多弊端，权力制约的实效可想而知。

官僚权力配置错位，运转失衡。开国之君赵匡胤致力于加强中央集权，而强化皇权是重中之重。首先，将朝中宿将兵权自揽于怀；其次，施以“两府三

司”宰相制，将军权从相权手中剥离出来，转移至枢密院，“二府”平等，遇事直接向皇帝禀奏请旨，“三司”脱离相权控制独成体系，总揽财政并直接授命皇帝。再次，设考课院以主管全国官吏诠选。这些措施，是否如钱穆所说“制肘”弱化相权尚有商榷余地，但强化皇权却是不可争辩的事实。同时，北宋皇权强盛亦可通过皇帝决策权反映出来。在专制社会里，皇帝集权于一身，已是惯例，北宋犹盛之。“二府”与政，只能拟出初步草案，呈报皇帝签署意见以后方能颁布施令。正如宋太祖言“易姓受命，王者所以应朝”[①]，可以这样说，“北宋历代君王在位时，都维系着对朝政的绝对统治权力”[②]，太祖如是，承继帝王从之。即便偶尔出现权相专擅，亦无法将皇帝置于可有可无之境。

另一面，相权亦较为强盛。这里指的相权，非狭义的“同平章事”或“政事堂”中参知政事等少数几人，而是指中枢机构参与议政与决策事宜的广义相权。北宋施以分割宰相事权，实际上是削弱了“同平章事”的权力，以免其独揽朝政，但分割出来的权力还是以集团面目出现，只是配置到众多宰辅手中而已，凡国家大事皆由中书宰辅或二府大臣集体决议，然后呈报皇帝决策。这种权力独立性，在多种场合都可以对皇权起到监督制约作用。从政治权力层次而言，皇权、相权等高于权力顶级，其权强必然导致权力配置失衡。所以说，北宋政治权力配置及运行在便于发号施令、加强地方制约的同时，却使权力失衡，地方机构、基层组织对中央机构的权力制约基本上丧失了其功能。

皇帝一人视听而监察天下，信息不畅。皇帝与臣僚之间权力配置失衡、力量悬殊，决定了彼此博弈是一场“显失公平”的较量。皇帝借“上天之子”独自享有政治权力，以权力所有者的身份与群臣同台竞赛，好似处于优势。但是，臣僚们为了实现利益的最大化，往往避开皇帝结成利益共同体。这样，皇帝面对不再是某个朝臣，而是整个朝臣集团，以一人之视听而对众人，角逐中就会被动和弱势。况且，皇帝居于紫禁城中，在重臣、近臣，甚至奸臣的重重围堵下，信息渠道不畅，几乎被隔绝于现实的官僚政治之外。皇帝所能听到的除了恭维，就是施权中的迎合，从而使其失去了对群言的正确辨识能力。这诚如法家代表人物韩非“三人成虎”之论所涉的臣下欺君之害，并非耸人听闻之言。

深居宫中的北宋帝王，要有效地控制地权力运行，亦需要全面的掌握政治信息。与臣僚交流，阅读奏章，乃“周知外事”的主法也。首先，皇帝欲行权

① 《宋史》卷二七七《韩通传》，第 13970 页。
② 焕力：《宋代君权强相权盛》，《人文杂志》2005 年第 6 期，第 122 页。

畅通，离不开君主与官僚之间的信息沟通和交流。不过，无论臣僚入内议事，还是奏章呈递，都需要经过相应的机构，譬如都进奏院、閤门司、通进银台司、都进奏院等通进机构，都是常规的通过渠道。禁城外大量政务信息，基本上都是通过此道呈送御前的。但是，外界信息通过多重机构的传递，终而送至皇帝手中的，或者说皇帝能看到的，与实际场景已经相去甚远。这就会对皇帝判断产生误导。其次，君臣间面对面的沟通、交流，亦是皇帝掌握信息的又一渠道。北宋皇帝与群臣交流，发生在皇宫中的某个殿堂之内，譬如垂拱、紫宸等，都是君臣交流的场所。皇帝与群臣议事，都在视朝中进行，“宰臣升殿奏事，次枢密使，次三司，次开封府，次审刑院，次群臣以次升殿”[①]，皆依次推之。而这种状况，都是理想化的。而实行中远非如此。皇帝为制约群臣，受“多疑”心理意识驱使下，不断地配置权力，或家臣，或近奴，都是皇帝授权的“忠心”奴才。但当群臣面对利益诱惑，“忠心”的奴才却背弃皇帝，结果致使皇帝无法收到真实信息。下对上的信息传递如此，下对上又何尚不是如此呢？

符合圣意却违背民心，制约失灵。北宋官僚政治的权力制约机制较前朝完善、进步得多。就皇权制约而言，北宋保有前朝遗风，谏官等在皇帝面前能直陈其过、封驳圣意，如谏请帝王恪守家法、更改诏令等，其他朝中官员亦能与皇帝辩驳，表达自己的见解。不可否认，帝王与群臣存在高低之别，但并不能因此而忽视其作用。另外，“祖宗家法”皇帝也必须恪守毋违，因而对其施权也具有较强的约束力。就中枢权力制约而言，不仅“二府”之间、“二府”与“三司”之间、“二府三司”与考课院、审官院等机构之间，存在一定的制约关系，而且御史台、谏院作为专门性的权力监督机构，职掌“纠察官邪，肃正纲纪”，既能监察朝中百官，亦有参与政务的职能。

就地方权力制约而言，既有中央对地方行权的制约，如路级作为中央的派出机构，宋初即是以监督地方行权的身份而存在的，亦有地方权力的相互制约，甚至下级官吏对上级官员的监督和制约。但是，透视北宋政治权力制约体系亦不难获知：权力制约体系的建立是以皇帝意志为转移的，旨在维护皇帝权威及赵氏江山的稳固。

与之形成鲜明对比的是，最广大的普通民众的意愿及利益却被无情的置于权力制约体系之外。皇帝委任亲信重权而监察朝臣，旨在巩固皇权基础，维护其根本统治；朝廷派遣京朝官外任，或督巡察使、按察使等而监视天下百官，

① 《宋会要》仪制一之一，第 1841 页上。

意在实现“士大夫阶层”利益的最大化；基层官员督察吏胥，无非与此狼狈为奸，坐收渔利而已。反之亦然。凡此种种，谁会去顾及民心、顺从民意呢？这样，无疑于将最大的、能发挥实效的权力制约对象——普通民众排除在政治权力制约机制门外。封建统治阶级作茧自缚的做法就如闭目塞听，其权力制约收到的效果就可想而知了。

第二节 北宋官僚权力制约机制的启示

官僚权力制约是人类政治生活中的永恒课题。远古及今，人们无时无刻地进行着思考和探索。儒家善论道德伦理制约；法家强调以法制权、以术驭臣；道家主张守道、无为。北宋官僚政治中的权力制约是儒释道等各派思想的综合体，分析其赖于产生形成的背景，理清制约机制的脉络，将有助于人们更客观地分析权力运行，发现和总结政治权力制约的基本规律进而探寻有效制约途径。

一　权力制约是政治发展的永恒话题

人类初始之时，论及权力真可谓朦胧之题。在人类演进发展的历史长河中，权力渐而为人们所认识。言及权力，众有所论。在中国哲人的眼里，权力旨在消减人类灾难和痛苦，达至自然“祥和”；在西方政治学家的研究视阈中，权力乃“正义”、“至善”、“人民幸福”之目标手段。正如近代德国政治经济学家马克斯·韦伯所言，“权力意味着在一定社会关系里哪怕是遇到反对也能贯彻自己意志的任何机会，不管这种机会是建立在什么基础之上”[①]；权力还是在社会交往中一个行为者把自己的意志强加在其他行为者之上的可能性。而法国哲学家米歇尔·福柯则认为，权力是各种力量关系的集合。

累积前人之识，就何谓权力？或许可以这样理解，权力是基于调整社会关系、管理公共事务、确认公民权利需要而产生的，简言之即达到某种目的的能力。就其本质而言，是集体赋予领导主体支配公共资源份额的一种身份资格。从理论的角度看，无论在何种形式的政治社会里，“权力都不得背离其本来目标，偏离正确的方向”[②]。一方面，从权力运行的角度看，作为服务民众的工具被“抽身”出来以后，权力渐为少数人所掌握，成为统治的一种工具；另一方面，权

① （德）马克斯·韦伯：《经济与社会》（上卷），林荣远译，北京：商务印书馆，1997 年，第 81 页。
② 孙季萍、冯勇：《中国传统官僚政治中的权力制约机制》，北京：北京大学出版社，2010 年，第 3 页。

力作为管理公共事务的手段，又具有强制性、工具性、利益性、公共性、私利性、扩张性等基本属性，因而在政治生活中，权力“总有着一种越出它自己的范围而发展的本能倾向……权力总倾向于增加权力”[①]。也诚如孟德斯鸠所论，一切权力都会蔓延并易导致滥权，此乃万古不变之规律。

权力的运行有助于公共利益的实现，而权力扩张性、利己性等属性一旦失控，沦为利己者实现私欲的工具，就会变成“恶魔”，乃至给社会整体利益带来严重损害，其自身也被推入极度不安全之境。在中国两千余年的专制社会里，昏庸帝王、奸相佞臣为一己之私而滥权者大有人在，政治动荡时起时伏。在这种政治制度下，“公天下”、“为民所系”是“理想国度”的一种奢望，政治实践中不过是粉饰门面的口号而已。即便如此，为了实现统治阶级利益的最大化，权力行使也始终伴以多种形式的制约。当然，权力制约更多地体现为政治集团的内部制约。由专制走向民主，此乃政治发展之大趋势，是任何人不可阻挡的历史潮流。在民主制社会里，权力为多数人所掌握，但同样甚至说更需要监督与制约，东西方政治文明演进的历史已经证明了这一点。

二　权力界限是权力制约的前提要素

人类初期的蒙昧时代，公共权力尚处于混沌状态，酋长、族人手中握着的权力极其有限，权力运行中也不存在什么权力分工，因而无权力界限之说。进入阶级社会以后，专断与集中成为权力的表现形式，国家权力几乎集于君主一人手中，权力有限性及其分工亦是空话。施权数千年的实践表明，国家与社会的分离、权力有限并适度分工，是权力制约的前提要素。

在专制制度下，国家即社会、社会即国家，二者混为一体，专制皇权“顺从天命”、颐指气使，对政治生活具有超乎想象的支配力量，甚至可以说整个社会生活也是高度政治化的，个人被严密地置于国家权力的监督之下，没有丝毫独立空间。进入近代社会后，伴随着资产阶级的产生，市民社会的出现，国家与社会逐渐分离，人们的权力崇拜与权力依附渐而减弱，从而使个人从专制化的国家政治控制下解放出来，这即表明国家权力已经有了相对明确界限。

国家是阶级矛盾不可调和的产物，代表着公共领域，而与国家相对应的市民社会却是在人类生产和交往中逐渐形成发展起来的，是以追求个人利益为目

① （法）马里旦：《人和国家》，霍宗彦译，北京：商务印书馆，1964 年，第 10 页。

标的社会组织体，代表着私人领域，“这种社会组织在一切时代都构成国家的基础以及任何其他的观念的上层建筑的基础”[①]。作为维护公共利益的政治组织——国家，其庞大的权力并非源于“上天授予”，而是源于社会“公意”即多数人的决定，而这种权力本质上是个人权利的一种让渡，是立法、行政、司法等“三权”的融合体。“三权”分属于不同的机构，具有分权制衡的作用。“三权”的使用范围和限度也有了明确界定，“使国家权力如同套上笼头的马可以驾驭，如同加上辘的牛可以操纵”[②]。既然国家权力源于人民，因而权力行使不得违背人民的意志和利益，不仅如此，国家权力亦是法定的，行使必须在法律规定的范围内而不得超越于法律之外。

三　制度制约是权力制约的根本途径

我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这是邓小平在《党和国家领导制度的改革》的重要讲话内容，以制度约束权力是邓小平权力制约思想的重要板块。以“制度约权”就是要将公共权力置于法律这一制度框架之下，用法律规章来规范权力及其运行。以“制度约权”涉及两个最主要方面：其一是制定并逐步完善法律制度；其二是已有法律规范能够得到有效实施。

在专制社会里，权力被统治集团异化，成为皇家一姓之私，法律体现并服从于集团力量的个人意志，不过是维护个人私欲的工具。权力运行完全是在皇权的支配下进行的，皇帝凭一己之好将权力有限度地施予“亲信”，而不需要向民众说明理由，也不需要经过特定程序，如特旨除授、皇帝钦命等都是授权的重要表现形式。权力运行的这种模式，使本就不系统不完善的约权制度体系犹如虚构的镜像，弃之如敝履，名存而实亡。也就是说，在皇权至高无上的封建社会，制度约权的作用能否发挥作用或发挥多大作用不是制度本身决定的，而是皇帝的兴致决定的。

“如果一个国家的法律处于从属地位，没有权威，我敢说，这个国家一定要覆亡。然而，我们认为一个国家的法律如果在官吏之上，而这些官吏服从法律，这个国家就会获得诸神的保佑和赐福”[③]，柏拉图曾经言简意赅地表明任何

① 《马克思恩格斯全集》（第三卷），北京：人民出版社，1995 年，第 41 页。
② 蔡定剑：《国家权力界限论》，《中国法学》1991 年第 2 期，第 54 页。
③ 《西方法律思想史资料选编》，北京：北京大学出版社，1983 年，第 25 页。

政府的权力都是有限的，法律具有规范和支配权力的功能，个人意志不得超越于法律意志之外。首先、国家权力是有明确边界的，必须在宪法和法律规定范围内行使。当施权逾越界限时，借以“公意”可以抵制。其次、权力配置需要制度化、规范化。怎样授予施权者权力，必须有明确的程序；权力职能范围及其分工，需要有明确的依据和标准；权力制约系统要环环相扣，避免出现权力盲区。也诚如美国近代法理学家博登海默所言：“在法律统治的地方，权力的自由行使受到了规则的阻碍，这规则迫使掌权者按一定的行为方式行事。”[①]实践亦表明，法律制度在制约权力方面带有根本性、长期性，是规范权力运行、抑制腐败的根本途径。

四　伦理制约是权力制约的文化诉求

基于权力本质属性思之，任何权力都离不开制度性的监督与制裁，但制度性的约束力量毕竟是有限的，况且其制约成本也是相当昂贵的，因而有效的权力制约还应当借助人性向善的道德诉求，适当引入伦理制约路径。因为，权力制度制约的真正生命力是民众广泛的社会道德心理基础，只有用政治文化心理、价值道德观念和政治思想意识形态作为内在支撑的制度约束，才是有效和成功的。如果广大官员缺失权利制度制约的政治心态、政治心理道德基础，失败和畸形发展的悲剧性结果在所难免。

所以，任何一项好的政治制度安排及制度的科学、有效运行都离不开官员良好的政治伦理基础，离不开浓厚的政治文化环境作保障。事实上的确如此，试想，权力是在权力主体操作下的运行，其权力观念、主观意志、价值追求等个人因素游离其间，必然会对权力运行产生直接或间接的影响。即是说，行权或良善，或邪恶，是与权力主体有莫大关系的。古希腊政治学家亚里士多德就特别注重“政治至善”导向，“一切社会团体均以善业为目的”[②]，而《论语》典籍中亦有“政者，正也”、“惟仁者宜在高位”等类似话语，是对权力善和美的一种追求。

人性是多学科范畴的概念，乃人类探讨的永恒之题，但究竟何谓人性？时至今日依然是一个不解之题。自然性抑或社会性，当兼而有之。而人的自然欲求性是人类行为的根本出发点，主宰着人们的一切社会活动。“人总是要追求

① （美）博登海默：《法理学——法律哲学与法律方法》，邓正来译，北京：中国政治大学出版社，1999年，第358页。

② 亚里士多德：《政治学》，北京：商务印书馆，1983年，第3页。

其个人私利的，要改变人性，就像要阻挡自私的情感的狂流一样困难，聪明的立法者也应该巧妙地通过改变河道而对其加以引导，并在可能的情况下将其引向公共利益方向”[①]。这客观上要求加强权力的伦理制约。一方面，约定成俗道德理念能够从心理层面制约权力主体，防止其恣意妄为；另一方面，法律规范、制度体系亦不是万能的，有的社会生活领域是法律、制度等无法触及的，而这些空隙和盲区，借助道德力量是可以填补的，甚至在某些方面道德所发挥的作用要远比法律、制度等好得多，如官箴对官吏的劝诫、清议对百官的约束等，即是强调道德自觉的最主要体现。

不可否认，人源于动物决定了其无法摆脱兽性面，但人社会性的一面却为道德规劝提供了发挥作用的空间。通过道德宣导、教化，让权力执掌者始终保持“道德状态”，行权中自觉恪守伦理观念法则，树立“追求至善”的终极目标。

五　约束与激励是权力制约的平衡器

权力在本质上是特定力量间的制约关系，在形式上表现为公共权力。而公共权力的运行旨在最大限度地实现公共利益，而非以枷锁封住权力之柄，这样做，等于让权力淹没于万般桎梏之中而失去灵性。因此，在界定权力边界、规范权力运行时，赋予权力能量，为其运行留下活动空间是必要的。既然让权力在规范体系下运行以防越轨滥权，又使其尽展其能而发挥最大效益，是权力制约的最佳境界。

“重制约而轻效能”，非“权力制约”之初衷。北宋为免于重蹈五代覆辙，采纳重臣赵普之策而剪除心腹、肢体二患，将宿将及藩镇兵权集于皇帝一人手中；为加强中央集权，积极推行“强干弱枝”之策，将地方权力收归中央；推行重文抑武政策，极力提高文臣的地位，以扭转自五代以来武人强横蔑视文人之风；施行“官、职和差遣分离”制度，设法削弱地方势力，导致地方财赋、用人、军政等地方行政权力完全拢于朝廷，从而失去了应有的生机和活力。面临突发性的自然灾害或外族入侵，地方政府除坐待中央施援外，别无他法。譬如，“稍夺精兵”的政策，结果将精干、剽悍士兵都统于中央，地方军事力量遭到严重削弱，以地方剩余的老弱之兵去阻挡人强马壮的金兵，城破势所必然。

不仅如此，北宋政府机构叠层架屋，也是史无前例的。权力中枢承袭“三省六部”而新置“两府三司”，而地方又专设介于州与中央的路，作为督察地方

① （美）哈耶克：《通往奴役之路》，北京：中国社会科学出版社，1997 年，第 129 页。

的派出机构。机构重叠由此导致冗官冗费大量增加，而行政效率却在“相互掣肘”中减弱了。北宋虽若富家而圈百羊，然一人牧之足矣，多牧者现羊瘦多耗之景。宋史之鉴，犹可鉴。

制约与效能并重，乃“权力制约”之主旨。权力制约是为了最大程度地防止权力异化，减少和防范权力滥用，提升权力运行效率。“没有制约，容易导致权力腐败；监督过之，则易滋生权力懈怠”。把握“制权”与“放权”的平衡点，乃是“权力制约”的理想状态。所以，权力制约不能矫枉过正，建立科学的权力制约机制仍然是必要的。

这就需要对权力体系和权力结构进行充分论证、科学设计，但凡公共权力，要有相对确定的界限，行使权力不能超越于界限之外；要有明确分工，以各司其职、各论其责，行权者应当认请职责、敢于担当；要规范权力的范围，杜绝权力的盲区和死角，充分发挥正能量，阻遏负能量。在这个意义上，“限权政府”与“无限政府”孰优孰劣？当有定论。亦如美国学者斯蒂文·霍尔姆斯所说：“有限政府也许会比无限政府更强有力。制约可能是力量的渊源，这并非自相矛盾，而是一种充满悖论的洞见。……一部自由主义宪法通过限制政府官员的专断权力，可能在适当条件下增强国家解决特定问题以及为了共同目标而动员集体资源的能力。”[①]自近现代以来，民主政治国家“施权、制权”的实践充分证明了这一点。因此，适度制约权力而免于权力执掌者私欲膨胀，个性腐化，在限制权力的同时是有助提高行政效率的。这本身即是“互动双赢”，官僚权力制约的主旨即在于此。

① Stephen Holmes, Passions and Constraint： On the Theory of liberal Democracy，转引自李强：《宪政自由主义与国家构建》，载王焱：《宪政主义与现代国家》，北京：三联书店，2003 年，第 39 页。

结 语

北宋官僚权力制约机制的形成，既是宋代作为中国历史发展转型期的时代需求，也是古代官制历史发展的必然结果。赵宋王朝统治集团为了巩固自己的统治政权，形成臻于完美的官僚权力制约机制。在加强专制主义中央集权的同时，树立“事为之防，曲为之制”治国政治理念，确立预设防范事变的“祖宗之法”，为宋朝历代帝王所遵守，“以文德致治”精心培育了文人士大夫官僚集团作为自己的统治基础。这些都是前朝未曾有过，而又被后世所效仿和继承。

一 建立“事为之防，曲为之制”的治国体系

公元 960 年，赵匡胤黄袍加身，发动了陈桥驿兵变，以兵不血刃的方式回到京师汴梁城，非常顺利地夺取了后周幼主的政权，建立北宋王朝。尽管如此，刚刚建立的赵宋新王朝所面临的政治和军事形势并不令人乐观。北宋王朝外有周边割据政权林立，军事上处于四面迎战的局势，内有唐末五代以来的藩镇乱权之弊，这些都成为新任皇帝的心头大患。赵氏政权统治集团，尤其是开国皇帝宋太祖、宋太宗，对其国家面临的国内外形势必须要有清醒的认识，要想结束当时历史上长期以来国家分裂、政权混乱和社会动荡不安的局面，就应该尽快改变以往的政治治国方略，要因时因地制定新的政策方针，革除前朝积弊，加强中央集权。建隆元年，在平定了节度使李筠、李重进的反叛之后，宋太祖赵匡胤深刻意识到坚强中央集权的重要性和紧迫性。太祖问计开国大臣赵普曰：

“天下自唐季以来，数十年间，帝王凡易十姓，兵戈不息，苍生涂地，其何故也？吾欲息天下之兵。为国家建久远之计，其道若何？普对曰：‘陛下之言如此，天地神人之福也。唐季以来。战斗不息，国家不安，其固非他，节度太重，主弱臣强而已。今所以治之者，无他技，但稍夺其权，制其钱谷，收其精兵，则天下自安矣’。”①

此后，太祖皇帝采取三项措施加强中央集权：一是军事改革，收兵权；二是财政改革，加强对地方的经济控制；三是司法改革，地方生杀大权归中央决定。以此为核心，太祖建立一整套加强中央集权的政策和措施，这些政策和措施又被继任者太宗、真宗进一步完善和发展，为赵宋王朝三百余年沿袭不变，基本上形成了“政出于一”、“权归于上”的高度中央集权制。

① 司马光：《涑水记闻》卷一《杯酒释兵权》，中华书局，1997 年，第 11 页。

在赵氏王朝重建封建中央集权制度的过程中，有着明确的治国理念和政治思想核心，即“事为之防，曲为之制”。开宝九年（976）十月，北宋皇帝宋太宗下诏曰：“先皇帝创业垂二十年，事为之防，曲为之制，纪律已定，物有其常，瑾当遵守，不敢逾越。”①“事为之防，曲为之制”是太祖继任者对其开国十几年间设范立制、整顿军纪、政治制约、一以贯之的治国理事思想高度概括，成为北宋建章立制的治国原则。“事为之防，曲为之制”其意思就是采取一切可能的措施以防范一切可能危害赵宋王朝统治政权。宋人叶适可谓一语中的，他说：“夫以二百余年所立之国，专务以矫失为得。”②因为宋太祖在夺取政权之初就已经清醒地认识到，如果不采取严格的防范措施，唐末五代的历史教训就会重演，赵宋王朝很可能就是五代之后的第六个短命王朝，所以他希望通过制度的建设来保证王朝政权的稳固和社会的长治久安。宋代制定各项制度、政策和措施，都是立足于矫枉防弊，重心在于如何提防文臣武将的篡权之祸；如何防范选官权、财权和兵权等大权落入他人之手；如何禁止朝中百官结党营私；如何排除外戚、宦官干预朝政以及如何消除地方割据势力等。任人格局中“且要异论相搅，即各不敢为非”。③甚至还要防止子孙后代继任者恣意妄为、独断专行。南宋诗人杨万里在《转对扎子》中记载这样一件事：

“太祖皇帝尝令后苑造一熏笼，数日不至。帝怒，文宰相赵普曰：’我在民间时，用数十钱即可买一薰笼。今为天子，乃数日不得，何也？’普曰：’此是来自条贯，不为陛下设，乃为陛下子孙设。使后代子孙若非理制造奢侈之物，破坏钱物，以经诸处行遣，须有台谏理会。此条贯深意也。’太祖大喜曰：’此条贯极秒’。④

从史料可以看出，宋太祖非常希望子孙后代继任者能够瑾守自己建国以来精心制定制的政治制约机制等治国原则和法律条贯，积极贯彻执行“事为之防，曲为之制”治国原则和措施。

二　确立预设防范事变的“祖宗之法”

在中国古代历史上，“行先王之教”、“奉先王之制”的理念，自先秦时代就已经有之。汉唐以来，历代建国统治者制定并公布实施的体现出王朝特色的法规政令，都被称为“祖宗之法”或“祖宗圣训”，后嗣帝王引为规范，作为处理

① 《长编》卷一七，开宝九年十月乙卯，第 145 页。
② （宋）叶适：《水心先生文集》卷三《法度总论二》，四部丛刊初编本，第 31 页。
③ 《长编》卷二一三，熙宁三年七月壬辰，第 1979 页。
④ 杨万里：《诚斋集》卷六九《转对札子》，四部丛刊初编本，第 589—590 页。

当朝事务的政策准则。

赵宋王朝“祖宗之法”的提出，既与唐代以来的社会变迁及振举“家法”、保基业的努力有关，更与北宋前期的政治进程有关。建隆元年（960）正月初五，刚刚登基的太祖皇帝颁布新王朝的第一份“赦天下制”就提出“变家为国”宗法理念，这一理念的转变使新统治者感受到实实在在的压力，而且这种压力伴随着赵宋帝王走过了一代又一代。因此，北宋的“祖宗之法”更多地指北宋初期太祖朝创建的一套执政制度。宋初统治者为了稳定统治地位，实现政治集权目的，采取的政治措施，都彰显出了在长期政治乱局中磨练出来的承前启后的赵宋政权统治者政治上的不断成熟，也体现出北宋王朝不同于五代王朝的开国气象，“祖宗之法”也更多地成为防范事变，化解矛盾的政策制定原则。宋太宗一登上皇帝的宝座，就深刻理会了太祖创制“祖宗之法”的精神实质，即位第二天就宣布遵守太祖所定的“纪律”，要求“瑾当遵承，不敢逾越”，在思想和行动上更加在“权力制约”上下工夫，几乎把全部精力都用在警惕“内患”上。史载，太宗尝谓侍臣曰：“国若无内患，必有外忧；若无外忧，必有内患。外忧不过边事，皆可预为之防。唯奸邪无状，若为内患，深可惧焉。帝王合当用心于此。”[①]可见，防内患已经成为当时施政的重中之重。太宗防内患，首先要防臣僚中可能发生的“奸邪无状”。对此进行预防设置措施，已经成为后世继承者“瑾当遵承，不敢逾越”的法规制度。而法规制度所体现的周密制约和预设防变的精神，正是北宋的“祖宗之法”。他既是对赵宋开国皇帝太祖治国立法原则的总结，也是太祖的昆仲太宗皇帝恪守奉行，且加以发展完善的安邦之策，更是赵氏王朝承续300余年的帝王尊崇不辍的治国原则。在这一原则的指导下建立起来的政治制度体系中，各级官僚权力之间充满着制约和监督机制。

北宋历代皇帝在全力掌握着行政、财政和军事控制权的同时，给予宰相副署权，“凡制敕所出，必自宰相”[②]。凡宰相没有副署的诏令，都是不能下行的，这在一定程度上使皇权得到限制，其目的是预防子孙的独断专行，危害政权的稳定。在中央官僚政权机构的设置上，达到互为牵制，相互制约：中书门下管行政、枢密院管军事、而财政权归三司主管，形成中枢权力一分为三、相互维系政治态势。而台谏制度的建立，又给予了言官以“风闻言事”的监督权，台谏的谏诤对象主要是宰相和皇帝，从而又对皇权和相权进行了限制。

① 杨亿：《杨文公谈苑》，《宋元笔记丛书》，上海：上海古籍出版社，第50页。
② 《长编》卷一八，天平兴国二年四月乙卯，第1047页。

至于中央对地方的控制和制约更是相当地严密。对地方主要采取了文官知州，朝官知县，罢支郡，设地方通判，派出转运使，扩禁军，足上供等一系列组织严密的制度和措施，使地方失去与中央抗衡的条件和力量，完全听从中央，达到“如身之使臂，臂之使指。”[①]的良好制约效果。

这种维系中央集权的一系列政策原则和施政措施，正是北宋的“祖宗之法”。整个北宋时期，追念祖宗之世、推崇“祖宗之法”习已成风，成为赵宋君臣经过长期努力，精心打制的为封建中央集权专制服务的政治文化核心，更是北宋皇帝与士大夫关于国家政治行为的政治心理倾向和价值取向。

三　形成“文德致治”的文官政治集团

皇帝处于封建专制政体的权力金字塔结构的塔尖，由他操纵整个权力的运作。但是，皇帝作为个体，必须依赖一个或几个政治群体，共同组成权力中心。北宋开国皇帝，面对唐朝由兴盛转向衰亡及五代政权频繁更迭的历史教训，深知五代时期“天子，兵强马壮者当之”[②]的弊端，政治上一改历史上的武人政治，推行重文抑武的政策，重用文人士大夫，对他们不杀少辱，给予很多优厚的政治待遇，从而出现了“皇帝与士大夫共治天下”的政治格局。“王者虽以武功克定，终须用文德致治”[③]，已经成为宋初统治者的共识。反之，宋太祖对武人则处处加以压制，收夺大将兵权，集军权于中央，以防武人势力崛起而谋反，这种重文轻武的政治制度，后来形成了一种传统，直到明清，从而基本上消除了中国历史上武臣拥兵自重，起兵谋反的历史。

宋太祖曾多次强调“宰相须用读书人”[④]。宋太宗也曾对宰相李昉等人说：“天下广大，卿等与朕共理，当各竭公忠，以副任用。”[⑤]他们在位期间，一方面制定严密的制度，防范来自各个方面可能危害赵宋王朝统治的势力发展；另一方面，大力培养和发展士大夫集团，依靠士大夫集团与皇帝共治天下。宋太祖为什么要这样做呢？原因有两个：一是宋太祖等统治者，皆是好文之君，他们充分认识到读书人在治理国家上所起的作用，重用他们比较安全。太祖曾言：“五代方镇残虐，民受其祸。朕今选儒臣干事者百余，分治大藩，纵皆贪蚀，

① （宋）范祖禹：《范太史集》（第 8 册）卷二二《转对条上四事状》，上海：商务印书馆，1935 年，第 3 页。
② 《旧五代史》卷十八，第 149 页。
③ 《长编》卷二三，太平兴国七年十月辛酉，第 201 页。
④ 《长编》卷十八，乾德四年五月甲戌，第 654 页。
⑤ 《长编》卷二六，熙宁四年三月戊子，第 2057 页。

亦未及武臣一人也。[1]重用文人士大夫，更是为了力矫唐末五代武人政治之弊，以文臣驭武将，保国家长治久安。二是随着宋代科举制度的发展，赵氏统治者加大取士之权，“寒门”取士已成为进入士大夫集团的主要来源。这种以“寒族”为主要成分的士大夫集团只能依附皇室发挥他们的政治作用，命运与赵宋政权完全结合在一起，心甘情愿地服务于封建赵氏皇权。

总之，北宋政治统治政权的巩固，不是单纯依靠专制和暴力手段，而是通过各种官僚政治力量的相互制衡和监督，形成一套完善地官僚权力制约机制，以实现权力政治平衡，即使有权臣擅权，其势力也不足以动摇赵宋江山的稳定。

① 《长编》卷一三，开宝五年十二月壬申，第1027页。

参考文献

一 古籍

1. （汉）司马迁：《史记》，北京：中华书局，1982年。
2. （汉）班　固：《汉书》，（唐）颜师古注，北京：中华书局，1962年。
3. （汉）桓　宽：《盐铁论》，北京：中华书局，1992年。
4. （晋）皇甫谧：《帝王世纪》，山东：齐鲁书社，1998年。
5. （唐）长孙无忌：《唐律疏义》，北京：中华书局，1983年。
6. （唐）裴光庭：《东观奏记》，影印文渊阁四库全书本。
7. （唐）房玄龄：《晋书》，上海：上海古籍出版社、上海书店，1986年。
8. （唐）刘知幾：《史通》，上海：上海古籍出版社，2009年。
9. （唐）魏　征、令狐德棻：《隋书》，北京：中华书局，1973年。
10. （唐）杜　佑：《通典》，杭州：浙江古籍出版社，1988年。
11. （唐）吴　兢：《贞观政要》，北京：中华书局，1975年。
12. （后晋）刘昫：《旧唐书》，北京：中华书局，1975年。
13. （宋）李　焘：《续资治通鉴长编》，北京：中华书局，1979年。
14. （宋）孟元老：《东京梦华录注》，邓之诚注，北京：中华书局，1982年。
15. （宋）欧阳修撰：《欧阳文忠公集》，李逸安点校，北京：中华书局，2001年。
16. （宋）钱若水：《宋太宗实录》，兰州：甘肃人民出版社，2005年。
17. （宋）邵伯温：《邵氏闻见录》，北京：中华书局，1983年。
18. （宋）王安石：《王文公集》，上海：上海人民出版社，1974年。
19. （宋）文莹撰：《玉壶清话》，郑世刚、杨立扬点校，北京：中华书局，1984年。
20. （宋）王应麟：《玉海》，南京：江苏古籍出版社，1987年。
21. （宋）王　偁：《东都事略》，济南：齐鲁书社，2000年。
22. （宋）薛居正：《旧五代史》，北京：中华书局，1976年。
23. （宋）徐自明撰：《宋宰辅编年录校补》，王瑞来校补，北京：中华书局，1986年。
24. （宋）叶绍翁撰：《四朝闻见录》，沈锡麟、冯惠民点校，北京：中华书局，1989年。
25. （宋）佚　名：《宋大诏令集》，北京：中华书局，1997年。
26. （宋）赵汝愚：《宋朝诸臣奏议》，邓广铭等点校，上海：上海古籍出版社，1999年。
27. （宋）夏　竦：《文庄集》，影印文渊阁四库全书本。
28. （宋）赵升撰：《朝野类要》，王瑞来点校，北京：中华书局，2007年。
29. （宋）章如愚：《群书考索》，北京：书目文献出版社，1992年。
30. （宋）欧阳修、宋祁：《新唐书》，北京：中华书局，1975年。
31. （宋）蔡絛撰：《铁围山丛谈》，冯惠民点校北京：中华书局，1983年。
32. （宋）王林撰：《燕翼诒谋录》，诚刚点校，北京：中华书局，1997年。
33. （宋）苏　轼：《东坡集》，上海：商务印书馆，1934年。

34. （宋）费　衮：《梁溪漫志》，西安：三秦出版社出版，2004 年。
35. （宋）司马光撰：《涑水记闻》，邓广铭、张希清点校，北京：中华书局，1989 年。
36. （宋）司马光撰：《资治通鉴》，胡三省注，北京：中华书局，1956 年。
37. （宋）佚　名：《续两朝纲目备要》，北京：中华书局，1995 年。
38. （宋）王钦若：《册府元龟》，北京：中华书局，1960 年。
39. （宋）高承撰：《事物纪原》，（明）李果订，金圆等点校，北京：中华书局，1989 年。
40. （宋）宋敏求：《唐大诏令集》，洪丕谟点校，北京：商务印书馆，1959 年。
41. （宋）陈傅良：《历代兵制》，南京：江苏广陵古籍刻印社，1990 年。
42. （宋）李　光：《庄简集》，影印文渊阁四库全书本。
43. （宋）张方平：《张方平集》，影印文渊阁四库全书本。
44. （宋）朱熹撰：《朱熹集》，郭齐、尹波点校，成都：四川大学出版社，1996 年。
45. （宋）黎靖德：《朱子语类》，北京：中华书局，1986 年。
46. （宋）叶适撰：《叶适集》，刘公纯等点校，北京：中华书局，1961 年。
47. （宋）苏舜钦：《苏舜钦集》，沈文倬点校，上海：上海古籍出版社，1981 年。
48. （宋）陈　襄：《州县提纲》，影印文渊阁四库全书本。
49. （宋）沈　括：《梦溪笔谈》，郑州：大象出版社，2006 年。
50. （宋）陈　亮：《陈亮集》，北京：中华书局 1987 年。
51. （宋）陈师道：《后山谈丛》，北京：中华书局，2007 年。
52. （宋）强　至：《韩忠献公遗事》，丛书集成本，北京：中华书局，1985 年。
53. （宋）刘　攽：《彭城集》，影印文渊阁四库全书本。
54. （宋）林　駉、黄履翁：《古今源流至论》，影印文渊阁四库全书本。
55. （宋）汪　藻：《浮溪集》，四部丛刊初编本。
56. （宋）吕　中：《宋大事记讲义》，影印文渊阁四库全书本。
57. （宋）刘　宰：《漫塘刘先生文前集》，《宋集珍本丛刊》，北京：线装书局，2004 年。
58. （宋）周必大：《周益公文集》，《宋集珍本丛刊》，北京：线装书局，2004 年。
59. （宋）胡知柔：《象台首末》，影印文渊阁四库全书本。
60. （宋）胡太初：《昼帘绪论》，《宋集珍本丛刊》，北京：线装书局，2004 年。
61. （宋）袁采著：《袁氏世范》，贺恒祯、杨柳注释，天津：天津古籍出版社，1995 年。
62. （宋）佚　名：《名公书判清明集》，北京：中华书局，1987 年。
63. （宋）李元弼：《作邑自箴》，上海：商务印书馆，1936 年。
64. （宋）陈　渊：《默堂先生文集》，影印文渊阁四库全书本。
65. （宋）胡榘修：《宝庆四明志》，影印文渊阁四库全书本。
66. （宋）杨万里：《诚斋集》，四部丛刊初编本。
67. （宋）晁补之：《鸡肋集》，影印文渊阁四库全书本。
68. （宋）吕祖谦：《宋文鉴》，齐治平点校，北京：中华书局，1992 年。
69. （宋）程　颢、程颐著：《二程集》，王孝鱼点校，北京：中华书局，1981 年。
70. （元）马端临：《文献通考》，北京：中华书局，1986 年。
71. （元）脱脱等：《宋史》，北京：中华书局，1985 年。
72. （明）陆　容：《菽园杂记》，北京：中华书局，1985 年。

73. （清）赵　翼：《廿二史札记校正》，王树民点校，北京：中华书局，1984 年。
74. （清）董　诰：《全唐文》，上海：上海古籍出版社，1995 年。
75. （清）章　梫：《康熙政要》，北京：中共中央党校出版社，1994 年。
76. （清）吴　云、翼宇：《唐太宗集》，西安：陕西人民出版社，1986 年。
77. （清）孙希旦：《礼记》，北京：中华书局，1989 年。
78. （清）徐松辑：《宋会要辑稿》，北京：中华书局，1957 年。
79. （清）张廷玉：《明史》，北京：中华书局，1974 年。
80. （清）孙星衍著：《尚书今古文注疏》，陈抗等铃点校，北京：中华书局，1986 年。
81. （清）梁章鉅：《退庵随笔》，上海：上海古籍出版社，1995 年。
82. （清）顾炎武著：《日知录集释》，黄汝成集释，上海：上海古籍出版社，2006 年。
83. 金良年：《孟子译注》，上海：上海古籍出版社，1995 年。
84. 许维遹：《吕氏春秋集释》，北京：中华书局，2009 年。

二　今人著作

1. 包伟民：《宋代制度史百年研究》，北京：商务印书馆，2004 年。
2. 陈　振：《宋代社会政治论稿》，上海：上海人民出版社，2007 年。
3. 邓广铭：《邓广铭全集》，石家庄：河北教育出版社，2005 年。
4. 邓小南：《宋代文官选任制度诸层面》，石家庄：河北教育出版社，1993 年。
5. 邓小南：《政绩考察与信息渠道——以宋代为重心》，北京：北京大学出版社，2008 年。
6. 邓小南：《祖宗之法：北宋前期政治史述略》，北京：三联书店，2006 年。
7. 邓小南：《文书政令信息沟通》，北京：北京大学，2012 年。
8. 刁忠民：《两宋御史中丞考》，成都：巴蜀书社 1995 年。
9. 关履权：《两宋史论》，郑州：中州书画社，1983 年。
10. 葛　荃：《权力宰制理性：士人、传统政治文化与中国社会》，天津：南开大学出版社，2003 年。
11. 龚延明：《宋代官制词典》，北京：中华书局，1997 年。
12. 何忠礼：《宋代政治史》，杭州：浙江古籍出版社，1992 年。
13. 贾玉英：《宋代监察制度》，开封：河南大学出版社，1996 年。
14. 贾玉英：《中国古代监察制度发展史》，北京：人民出版社，2004 年。
15. 贾玉英：《唐宋时期中央政治制度变迁史》，北京：人民出版社，2012 年。
16. 贾志扬著：《天潢贵胄：宋代宗室史》，赵冬梅译，南京：江苏人民出版社，2005 年。
17. 苗书梅：《宋代官员选任和管理制度》，开封：河南大学出版社，1996 年。
18. 毛汉光：《中国古代政治史论》，上海：上海世纪出版集团，1989 年。
19. 刘后滨：《唐代中书门下体制研究》，济南：齐鲁书社，2004 年。
20. 李全德：《唐宋变革期枢密院研究》，北京：北京图书馆出版社，2009 年。
21. 李昌宪：《宋代安抚使考》，济南：齐鲁书社，1997 年。
22. 李勇宪：《宋代添差官制度研究》，北京：天地出版社，2000 年。
23. 林天蔚：《宋代官制探微》，《宋史研究集》（第九辑），北京：中华丛书编审委员会，1977 年。

24. 杨树藩：《宋代中央政治制度》，台北：台湾商务印书馆，1977 年。
25. 杨一凡、田涛：《中国珍稀法律典籍续编》，黑龙江人民社，2002 年。
26. 游 彪：《宋代阴补制度研究》，北京：中国社会科学出版社，2001 年。
27. 虞云国：《宋代台谏制度研究》，上海：上海社会科学院出版社，2001 年。
28. 袁庭栋：《古代职官温谈》，济南：山东书报出版社，2007 年。
29. 余英时：《朱熹的历史世界：宋代士大夫政治文化的研究》（上、下），北京：生活·读书·新知三联书店，2004 年。
30. 张希清：《宋朝典制》，北京：新华出版社，1994 年。
31. 张希清：《宋朝典章制度》，长春：吉林文史出版社，2001 年。
32. 张复华：《北宋中期以后之官制改革》，台北：文史哲出版社，1991 年。
33. 张邦炜：《宋代皇亲与政治》，成都：四川人民出版社，1993 年。
34. 张邦炜：《宋代政治文化史论》，北京：人民出版社，2005 年。
35. 张其凡：《宋初政治探研》，广州：暨南大学出版社，1995 年。
36. 张其凡：《宋代政治军事论稿》，合肥：安徽人民出版社，2009 年。
37. 朱瑞熙：《中国政治制度通史》（第六卷），北京：人民出版社，1996 年。
38. 郑海峰：《中国古代官制研究》，天津：天津人民出版社，2007 年。
39. 祝丰年、祝小惠：《宋代官吏制度》，北京：中国社会出版社，2007 年。
40. 诸葛忆兵：《宋代宰辅制度研究》，北京：中国社会科学出版社， 2000 年。

三 学术论文

1. 贾玉英：《试论北宋的官、职、差遣分授制度》，《河南大学学报》1987 年第 4 期。
2. 苗书梅：《宋代州级公吏制度研究》，《河南大学学报》2004 年第 6 期。
3. 龚延明：《官制研究的文献学意义》，《浙江大学学报》2002 年第 5 期。
4. 高 敏：《从(水浒传>看宋元时期的庄客、庄户与庄园主的矛盾》，《郑州大学学报》1993 年第 4 期。
5. 焕 力：《宋代君权强相权盛》，《人文杂志》2005 年第 6 期。
6. 陈寅恪：《邓广铭〈宋史职官志考证〉序》，《读书通讯》1943 年第 62 期。
7. 袁 刚：《隋唐三省体制论》，《北京大学学报》1994 年第 1 期。
8. 蔡定剑：《国家权力界限论》，《中国法学》1991 年第 2 期。
9. 宋 晞：《宋代役法与户等的关系》，《宋史研究集》第 13 辑，台北：“国立编译馆”1981 年。
10. 吴树国：《中央与地方分权视野下的唐宋经济变革》，《中国社会科学报》2011 年 1 月 6 日，第 7 版。
11. 钱 穆：《论宋代相权》，《中国文化研究汇刊》1942 年第 2 期。
12. 张邦炜：《论宋代的皇权和相权》，《四川师范大学学报》1983 年第 5 期。
13. 王瑞来：《论宋代皇权》，《历史研究》1989 年第 1 期。
14. 邓小南：《走向“活”的制度史——以宋代官僚政治制度史研究为例的点滴思考》，《浙江学刊》2003 年第 3 期。
15. 王瑞来：《皇权再论》，《史学集刊》2010 年第 1 期。

16. 刘益安：《略论北宋禁榷及官营企业》，《中州学刊》1986 年第 1 期。
17. 赵　胜：《试论北宋的官僚政治》，《河北师范大学学报》1980 年第 2 期。
18. 刘笃才、杨一凡：《论北宋的冗官问题》，《学习与思考》1983 年第 5 期。
19. 付礼白：《北宋三司使的性质与相权问题》，《山东大学学报》1991 年第 1 期。
20. 吴晓萍：《宋代中央行政监督制度与宋代社会政治》，《齐鲁学刊》1991 年第 5 期。
21. 龚延明：《宋代官吏的管理制度》，《历史研究》1991 年第 6 期。
22. 龚延明：《宋代的皇帝制度》，《河南大学学报》1992 年第 1 期。
23. 诸葛忆兵：《宋代宰相制度、职权述略》，《文史知识》1992 年第 2 期。
24. 虞云国：《宋代台谏系统的破坏与君权相权之关系》，《学术月刊》1995 年第 11 期。
25. 肖建新：《论宋朝的弹劾制度》，《河北学刊》1996 年第 2 期。
26. 游　彪、刘春悦：《宋代宦官养子及荫补制度》，《中国史研究》2001 年第 2 期。
27. 陈　峰：《北宋枢密院长贰出身变化与以文驭武方针》，《历史研究》2001 年第 2 期。
28. 张其凡：《“皇帝与士大夫共治天下”试析——北宋政治架构探微》，《暨南学报》2001 年第 6 期。
29. 白文固：《北宋文武官员恩荫制度探究》，《史学月刊》2002年第3期。
30. 袁良勇：《关于北宋前期的尚书省》，《河北学刊》2003年第1期。
31. 傅礼白：《宋代枢密院的失势与军事决策权的转移》，《史学月刊》2004年第1期。
32. 黄宽重：《从中央与地方关系互动看宋代基层社会演变》，《历史研究》2005 年第 4 期。
33. 余　蔚：《完整制与分离制：宋代地方行政权力的转移》，《历史研究》2005 年第 4 期。
34. 肖建新：《宋代的监察机制》，《安徽史学》2006 年第 2 期。
35. 包伟民、傅俊：《宋代“乡原体例”与地方官府运作》，《民族研究》2008 年第 3 期。
36. 杨世利：《近二十年来宋代士大夫政治研究综述》，《中国史研究动态》2008 年第 4 期。
37. 季盛清：《论宋代中央权力架构中监察权的地位与作用》，《中共浙江省委党校学报》2009 年第 4 期。
38. 李全德：《晚唐五代时期中枢体制变化的特点及其渊源》，《中国人民大学学报》2005 年第 6 期。
39. 田兆阳：《古代行政中枢机构的嬗变及其走势》，《北京行政学院报》2001 年第 1 期。
40. 侯　健：《三种权力制约机制及其比较》，《复旦学报》2001 年第 3 期。
41. 刘　杰：《北宋台谏制度与党争问题研研究》（硕士论文），山西大学，2011 年。
42. 陈朝阳：《北宋熙丰时期的两府研究》（博士论文），首都师范大学，2012 年。
43. 李同乐：《北宋士大夫的政治理想和实践——以北宋前中期为中心的研究》（博士论文，华东师范大学，2010 年。
44. 杨占国：《政治文明语境下权力制约研究》（博士论文），吉林大学，2007 年。
45. 石庆环：《行政集权：现代美国官僚政治研究》（博士论文），东北师范大学，2004 年。
46. 谭景玉：《宋代乡村行政组织及其运转研究》（博士论文），山东大学，2005 年。
47. 贾芳芳：《宋代地方政治》（博士论文），河北大学，2009 年。
48. 王钟杰：《宋代县尉研究》（博士论文），河北大学，2006 年。
49. 肖建新：《宋代行政责任追究制度研究的基本问题》（博士论文），河北大学，2007 年。
50. 张洪新：《宋代县制探析》（硕士论文），山东大学，2010 年。

51. 康武刚:《论宋代基层势力与基层社会控制》(博士论文),华东师范大学,2009 年。

四 其他

1. (英)吉登斯着:《民族、国家与暴力》,胡宗泽等译,北京:三联书店,1998 年。
2. (德)马克斯.韦伯:《经济与社会》,阎克文译,上海:上海人民出版社,2010 年。
3. (法)马里旦:《人和国家》,霍宗彦译,北京:商务印书馆,1964 年。
4. (美)博登海默:《法理学——法律哲学与法律方法》,邓正来译,北京:中国政治大学出版社,1999 年。
5. (美)哈耶克:《通往奴役之路》,北京:中国社会科学出版社,1997 年。
6. (法)托克维尔:《论美国的民主》,董果良译,北京:商务印书馆,1991 年。
7. (希腊)亚里士多德:《政治学》,北京:商务印书馆,1983 年。
8. (日)梅原郁《宋代官僚制度研究》,京都:同朋舍,1985 年。
9. (日)平田茂树:《宋代政治结构研究》,上海:上海古籍出版社,2010 年。
10. *Webster's New 20th Century Dictionary*, unabridged edition.
11. Karl Deutschw,Wiliam Foltz J. *Nation-Building*, Atherton Press,A division of Prentice-Hall,Inc.NewYork,1963.
12. Airat R.Aklaev, *Democratization and Ethnic Peace: Patterns of Ethonopoliticl Crisis Management in Post Soviet Settings*, Ashgate Publishing Ltd. 1999

个人简历在学期间发表的学术论文及研究成果

个人简历

王志立，男，1972 年 8 月出生，河南信阳人。毕业于河南大学，硕士研究生学历，硕士学位。现工作于中共河南省委党校公共管理部，副教授职称。2010 年考入郑州大学历史学院专门史专业，师从于安国楼教授，研究唐宋史。

在读博期间，能够按时上课，认真听讲，顺利修完各门课程，获得规定的学分。积极参加学校和学院组织的各类学术活动，努力拓展自己的学术视野。能够广泛查询和阅读相关史籍资料，全身心地投入到专业领域的学术研究。2011 年度赴韩国联合培养，在韩期间参加国际学术会议四次，在韩国学术刊物上公开发表论文二篇，受到韩国教授的好评，进一步开阔了学术视野。四年来，在导师的指导下，共计公开发表论文 12 篇，其中发表全国核心期刊 9 篇，论文被新华文摘 2012 年第 17 期论点摘编，论文被高等学校文科学报文摘 2013 年第 5 期论点摘编。另外，主持完成厅级课题一项，获得厅级一等奖，参与完成国家社科基金课题一项。

在学期间发表的学术论文及研究成果

（一） 部分学术论文

[1] 《严复政治思想“不变”之反思》，《史学月刊》2011 年第 3 期。

[2] 《根源与演进:当代中国民族主义研究》，《郑州大学学报》2011 年第 3 期。

[3] 《陈独秀李大钊民主思想比较研究》，《中国学》2011 年第 4 期。

[4] 《河洛文化中原区域古文化的传承与创新》，《人文学论丛》2011 年第 3 期。获一等奖。

[5] 《也谈中国民族政策的价值取向》，《学术界》2011 年第 9 期。

[6] 《宋代制度变化商品经济发展略论》，《中国商贸》2012 年第 2 期。

[7] 《司马光<书仪>与<朱子家礼>之比较》，《河南社会科学》2012 年第 4 期。

[8] 《对当代中国民族主义的深层思考》，《徐州师范大学学报》2012 年第 2 期。

[9] 《但开风气亦为师 史学家陈垣的读书为学》，《学习时报》2012 年 6 月 25 日，被《新华文摘》2012 年第 17 期摘编。

[10] 《中华民族认同现状与路径选择论析》，《徐州师范大学学报》2013 年第 1 期，被《高等学校文科学术文摘》2013 年第 3 期摘编。

[11] 《北宋官僚制约机制产生的背景》，《社会科学家》2013 年第 5 期。

[12] 《北宋君权制约机制管窥》，《领导科学》2013 年第 9 期。

（二） 相关科研项目

[1]《北宋官吏制约机制及其现代价值》省社科联调研课题奖省社科联合会，主持人，2013 年 4 月结项，获厅级一等奖。

[2]《民本思想及其现代化研究》全国哲学社会科学规划办，2013 年 4 月结项，9 人第 3 位。

致　谢

历时四年，学业届满，论文草就，发自肺腑感谢导师的指导和帮助。

导师的授业和教诲，始终启迪和鞭策着我，使我在学术道路上自加压力，不畏艰难，勇往直前。导师善意谦和的待人原则，任劳任怨的工作态度，给予我太多的启示，让我终生受益。

在郑州大学读博期间，有幸认识了一大批可亲可敬的老师。他们孜孜以求的探索精神和严谨学风深深地感染着我，使我终生难忘。尤其是在论文写作过程中，得到诸多老师的指点，如吴宏亮老师、郑永福老师、张旭华老师、张民服老师等，感谢毕业答辩主席河南大学贾玉英教授给予的指教。在四年的学习当中，王琳老师给予了许多无私的关心和支持。在此一并表示感谢！

四年学习期间，与一批同窗学友的结识、相交，使我获得了太多的学术经验、处事之法和为人之道。这些都将是我人生中值得回味的多彩瞬间和受用不尽精神动力。

感谢河南省委党校的各位领导和同事。在我四年的求学路程中，他们为我提供了良好的科研、学习环境，且为我分担许多教学任务和业务工作。博士学业的顺利完成，与他们的支持和帮助分不开。

感谢我的家人，他们多年来为支持我的学业承受着巨大的艰辛。

王志立

二〇一四年四月于郑州大学